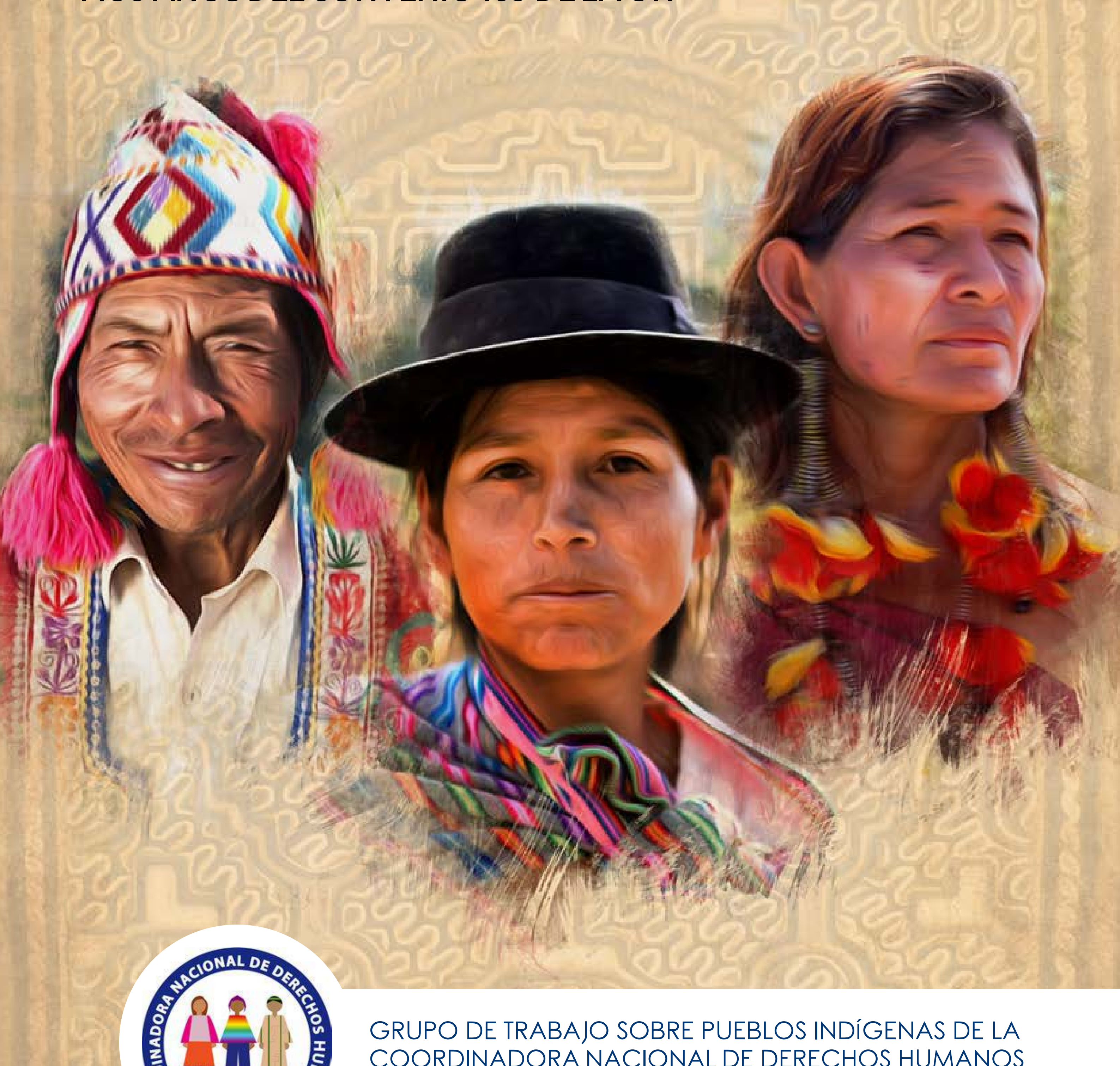
¿Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ?

CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO PERUANO A 30 AÑOS DEL CONVENIO 169 DE LA OIT



GRUPO DE TRABAJO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS DE LA COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

¿Y los Pueblos Indígenas en el Perú?
Cumplimiento de las obligaciones del Estado peruano a 30 años del Convenio 169 de la OIT

Autor:
Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos

Coordinadores: Ismael Vega Díaz, Luis A. Hallazi Méndez y Andrea S. Bernal Chávez.

Editores: Luis A. Hallazi Méndez, Andrea S. Bernal Chávez, Ileana Rojas Romero.

Foto de portada:
Pedro Dinos y Diana Fuentes - CAAAP

Diseño y diagramación:
Son imágenes del Perú s.c.r.l.

Primera edición: Noviembre de 2019

Hecho depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú 2019-16520

Se terminó de imprimir en noviembre 2019:

Sonimágenes del Perú S.C.R.L.
Av. Gral. Santa Cruz 653. Of. 102
Jesús María – Lima, Perú
Telf.: (511) 277 3629 / 726 9082
www.sonimagenes.com

Tiraje: 1500 ejemplares

Impreso y hecho en el Perú.

CONTENIDO

GRÁFICOS

TABLAS

TABLA DE ABREVIATURAS

AIDESEP:	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
CCP:	Confederación Campesina del Perú
CENAGRO:	Censo Nacional Agropecuario
CERIAJUS:	Comisión Especial de Reforma Integral del Sistema de Justicia
CNA:	Confederación Nacional Agraria
CONAP:	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
NDC:	Contribuciones Nacionalmente Determinadas
Convenio 169 de la OIT:	Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes
Corte IDH:	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CUNARC:	Central Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú
CPAAAAE:	Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
DADPI:	Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
DNUDPI:	Declaración de las Naciones Unidas de Derechos de Pueblos Indígenas
EAC:	Estudio Adicional de Categorización
FEMUCARINAP:	Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú
Ley PIACI:	Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, Ley N° 28736
LMCC:	Ley Marco sobre Cambio Climático, Ley N° 30754
MINAGRI:	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM:	Ministerio del Ambiente
MINCUL:	Ministerio de Cultura
MINSA:	Ministerio de Salud
MEF:	Ministerio de Economía y Finanzas
MINJUSDH:	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
NNA:	Niñas, niños y adolescentes
ONAMIAP:	Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú
PCM:	Presidencia del Consejo de Ministros
PIACI:	Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial
PIA:	Plataforma Indígena-Amazónica sobre Empresas y Derechos Humanos
PNDH 2018 – 2021:	Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021
PNP:	Policía Nacional del Perú
Principios Rectores:	Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos
RTKNN:	Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros
TC peruano:	Tribunal Constitucional peruano
UNCA:	Unión Nacional de Comunidades Aymaras

PRESENTACIÓN

En el marco de los treinta años de aprobación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y a veinticinco años de la ratificación del mismo tratado por el Estado peruano, la sociedad civil, miembros del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos[1] en coordinación con las organizaciones indígenas nacionales y regionales presentamos el documento ¿Y los pueblos indígenas del Perú? que visibiliza la situación actual de los pueblos originarios, así como el cumplimiento de las obligaciones del Estado peruano derivadas del Convenio 169.

Recordar que la aprobación del Convenio 169 de la OIT se dio en junio del año 1989, luego de un proceso de revisión de dos años, el cual contó con la participación de representantes de pueblos indígenas de todo el mundo y cuya aprobación marcó un hito en el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y tribales, superando el sesgo asimilacionista del Convenio 107 de la OIT de 1957.

Hoy el Convenio 169 ha sido ratificado por 23 países, 14 de ellos del continente americano y en 13 de ellos el Convenio forma parte de bloque constitucional. A esto hay que agregarle que la Organización Internacional del Trabajo, principal garante del Convenio cumple cien años de labor, por lo que es un buen momento para hacer un balance sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT en el Perú, la situación de los derechos de los pueblos indígenas y el papel de los actores relevantes.

El Convenio fue la consagración de los derechos humanos de los pueblos indígenas y con ello la lucha de un largo proceso aun inacabado, porque los Estados garanticen, protejan y resguarden los derechos de grupos heterogéneos en situación de vulnerabilidad; no olvidemos que los pueblos indígenas han estado expuestos a condiciones de sometimiento, discriminación y sojuzgamiento a lo largo de la historia. Donde se han visto privados de su tierra, cultura, modos de vida y desarrollo, sufriendo así una destrucción paulatina de sus instituciones. Además, han sido objeto de políticas asimilacionistas e integracionistas por parte de los gobiernos centrales y, en casos extremos, de políticas de "limpieza étnica". En ese sentido, el Convenio es el marco jurídico que permite a estos grupos humanos preservar su territorio, cultura, y particulares formas de vida y desarrollo.

En este documento de creación colectiva proponemos un panorama coyuntural sobre la situación de los pueblos indígenas en el Perú, donde revisamos de manera breve y concisa catorce temas actuales, relacionados principalmente con vulneraciones de derechos de los pueblos indígenas, donde además presentamos información sobre los derechos, entrevistas a líderes y lideresas indígenas, para finalizar con recomendaciones para el Estado peruano y la Organización Internacional del Trabajo.

1 Asociación Paz y Esperanza, Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP), Comisión de Derechos Humanos (COMISEDH), CooperAcción, Derecho Ambiente y Recursos Humanos (DAR), EarthRights International (ERI), Forum Solidaridad Perú, Fundación Ecuménica para el Desarrollo y la Paz (FEDEPAZ), Instituto del Bien Común (IBC), Instituto de Defensa Legal (IDL), Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible Perú (IDLADS), Red Muqui, Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos Equidad, Oxfam Perú, Servicios en Comunicación Intercultural (SERVINDI), Servicios Educativos Rurales (SER).

LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS A LA LUZ DEL CONVENIO 169 DE LA OIT

1. PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA



Foto: CAAAP

***Concordancias**: art. 2.1, 5.c, 6.1.b, 7.1, 7.2, 12, 15.1, 16.2, 22.1, 22.2, 22.3, 23.1, 27.2 y 29 del C. 169 OIT.*

El derecho a la participación política de los pueblos indígenas, constituye uno de los derechos fundamentales más trascedentes en todo estado constitucional y democrático de derecho, en la medida de que se trata de derecho fundamentales, el derecho a la participación política debe ser entendido e interpretado en su dimensión de principio como "mandato de optimización" (QUISPE, 2019). Dicha exigencia interpretativa, es más intensa cuando se trata de promover el ejercicio de dichos derechos por parte de colectivos que han sido histórica y socialmente excluidos, ya que no solo se trata de una promoción genérica y abierta de los derechos políticos, sino también de una labor que tiene por finalidad optimizar el derecho a la igualdad.

Son diversas las normas que señalan que los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política en el Perú, esto es importante, debido a que las representaciones de estas minorías en espacios de poder han estado y están relegados por sectores mayoritarios que pretenden beneficiarse de ellos, generando desconfianza y subordinación frente al sector minoritario.

La participación política en tanto derecho humano no solo comprende el derecho a votar y el derecho a ser elegidos y elegidas, sino además el poder ejercerlos en condiciones de igualdad. Sin embargo, esto no siempre ha resultado como lo establece la norma internacional. Para buscar esta paridad de condiciones, los Estados implementan como parte de sus legislaciones el uso de las cuotas electorales, sin embargo, esto actualmente no soluciona el problema de representación, ya que en la práctica dichos pueblos son vistos desde una mirada de inferioridad, y no cuentan representación política en las decisiones del Estado.

En línea con lo anterior, en el marco de la Reforma Política peruana, en el mes de junio del 2019 se presentaron 12 proyectos legislativos (COMISIÓN DE ALTO NIVEL PARA LA REFORMA POLÍTICA, 2018) trabajados por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política presidida por Fernando Tuesta Soldevilla.

A pesar de lo anterior, en los proyectos de reforma política se advierte que ninguna de ellas plantea de manera relevante la necesidad de modificar lo concerniente a la participación política efectiva de representantes de pueblos indígenas en los diferentes niveles de gobierno; en especial, en la conformación del Parlamento. Sin embargo, una de las propuestas legislativas (Proyecto de Ley N° 4186-2018-PE) hace una ligera mención a la participación política indígena. Dicha propuesta modifica el Sistema Electoral Nacional[2], incluyéndose dos circunscripciones electorales especiales: una para extranjeros (dos escaños) y otra para pueblos indígenas (un escaño).

Sobre ello, es importante recordar que establecer medidas como la incorporación de escaños indígenas no es suficiente para superar la brecha histórica de sub-representación parlamentaria de los pueblos indígenas en el sistema político peruano. De hecho, fue a partir de la Constitución Política de 1979 que los pueblos indígenas comenzaron a ser considerados oficialmente como sujetos plenos de derechos políticos, con el reconocimiento del derecho de voto a las personas analfabetas.

En ese sentido, proponer un escaño indígena no solo sería una medida insuficiente que vulnera el principio de igualdad y no discriminación, sino además es desproporcional, teniendo en cuenta que los pueblos indígenas representan el 25,6% de la población nacional (INEI, 2018, pág. 214 y 215), es decir, poco más que la cuarta parte del país. Además un cambio como este exigiría un proceso de consulta previa, libre e informada (HALLAZI, Reforma política con escaños indígenas, 2019).

Si bien en el Perú actualmente existe un sistema de cuotas para candidaturas indígenas como se menciona, este solo es vigente para lista de elecciones regionales y municipales provinciales, lo cual no asegura ni representación real ni proporcional al porcentaje que los pueblos indígenas representan de la población nacional. Además, no existe aún el sistema de escaños reservados, que busque asegurar directamente un número de asientos para representantes indígenas.

De hecho, en el año 2002, a través de la reforma a la Ley de Elecciones Municipales (Ley N° 26864), se estableció legalmente un sistema de cuotas indígenas regionales y municipales provinciales: el cual estableció que al menos el 15% de personas candidatas en las listas electorales debían provenir de Comunidades Nativas, sin embargo este porcentaje no incluía participación en la listas congresales. Además, este mecanismo no consideraba a las más de seis mil quinientas comunidades campesinas existentes en el Perú. Asimismo este mecanismo, no ha demostrado funcionar de manera eficiente, puesto que los partidos políticos no han interiorizado el objetivo de la norma en sus mecanismos de democracia interna.

2 Más precisamente, el artículo 21° de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859.

En esa línea, es importante mencionar que en las acciones afirmativas, se distinguen las leyes de cuotas y las reservas de escaños, actualmente, el sistema electoral peruano considera tres formas de cuota, por género, para jóvenes y para comunidades nativas no obstante, con esas cuotas no se ha logrado una efectiva representación de los pueblos indígenas. De ahí que las principales organizaciones indígenas nacionales, con el respaldo de tres bancadas políticas, hayan presentado el Proyecto de Ley N° 4542/2018- PE.

El Proyecto de Ley N° 4542/2018- PE plantea que, en lugar de un escaño asignado por el Poder Ejecutivo para pueblos indígenas, se asigne treinta y dos. Esta cantidad sería proporcional al porcentaje de la población nacional que se autoidentifica como parte de un pueblo indígena. Además, se reconocería un sistema de elección de representantes indígenas que respete sus propias formas de elección, basadas en su propio derecho. Efectivamente, de acuerdo con los artículos 4°, 5° y 6° del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas tienen derecho a medidas especiales para la salvaguarda de sus derechos.

Esto se materializa en la obligación del Estado de respetar las instituciones de los pueblos indígenas, sus formas de organización y adopción de decisiones; así como la obligación de establecer los medios necesarios para el desarrollo de sus instituciones. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) se ha pronunciado a través del caso Yatama vs. Nicaragua (2005). En este caso, la Corte IDH sostuvo que imponer a los pueblos indígenas una forma de participación política distinta a su forma propia de organización, no resulta compatible con el artículo 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Además, calificó de graves las violaciones al derecho de ser elegido y de votar, por lo que, además de afectarse a las personas candidatas de Yatama, se afectó también a las electoras.

En la actualidad, dieciocho democracias aplican la reserva de escaños donde a través de esta acción afirmativa se expresan diferentes identidades colectivas que se relacionan con el Estado. En Latinoamérica, Colombia, Bolivia y México son países que cuentan con interlocutores directos que representan la agenda indígena. Así pues es válida la solicitud de los pueblos indígenas del Perú de contar con escaños reservados para los pueblos indígenas que respeten el porcentaje de representación proporcional acorde a la información generada por el último Censo Nacional 2017.

2. CONSULTA PREVIA



Foto: Opikafpe – Puinamudt

Concordancias: *art. 6.1.a, 6.2, 15.2, 17.2, 27.3 y 28.1 del C. 169 OIT.*

2.1. Cuestiones previas

Es usual la confusión que se genera entre el derecho a la participación ciudadana y el derecho a la consulta previa. Si bien en la práctica poseen algunas similitudes, presentan diferencias sustanciales: (i) la participación ciudadana es un derecho que le corresponde a cualquier ciudadano o ciudadana mientras que (ii) la consulta previa es un derecho de los pueblos indígenas u originarios, que busca ser un mecanismo de salvaguarda de los diversos derechos de los pueblos indígenas.

El derecho a la consulta previa se ejerce ante la adopción de medidas administrativas o legislativas susceptibles de afectar a los pueblos indígenas u originarios. En la práctica, el proceso de consulta previa constituye un mecanismo que comprende el diálogo intercultural –de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias– entre el Estado y los pueblos indígenas a través de sus representantes.

Es necesario entender que uno de los elementos más importantes del derecho a la consulta previa es el consentimiento. Esto último puede entenderse de dos maneras:

(i) como finalidad del proceso de consulta, porque este se desarrolla *"con miras a"* lograr un consentimiento, sin necesidad de llegar a ello; o

(ii) como requisito necesario en determinados casos que impliquen una grave afectación de los derechos de los pueblos indígenas, para la aprobación y consecuente implementación de una medida susceptible de afectar a los pueblos indígenas.

En este último caso, la aplicación de la consulta *per se* no implica que los pueblos indígenas u originarios deban tener la decisión final sobre sus territorios, o su integridad física y cultural. Pues, cuando no sea posible llegar a un acuerdo en un proceso de consulta previa, el Estado se encuentra facultado para adoptar una decisión final, lo cual no significa, que deba dejar de cumplir con sus obligaciones de proteger y garantizar los derechos de los pueblos indígenas. Ejemplo de ello es que debe respetar lo establecido en el artículo 16.2 del Convenio 169 de la OIT que establece que la medida de reubicación o desplazamiento de sus tierras es uno de los supuestos para requerir obligatoriamente el consentimiento de los pueblos indígenas u originarios antes de que se apruebe dicha medida.

2.2. Limitaciones de la consulta previa en la práctica

Asimetría y desigualdad son dos palabras que se escuchan mucho en los procesos de consulta previa y estas son las palabras claves para entender los límites de la implementación de los procesos de consulta en un país que antes de la ley de consulta previa carecía de políticas públicas definidas para el diálogo intercultural. La implementación de la ley de consulta previa en el Perú es el mejor ejemplo de que las leyes no cambian los comportamientos y, peor aún, de un día para el otro; puesto que primero precisan de cambios en la mentalidad de funcionarios y un replanteo de los procesos de decisiones tanto políticas como legales a nivel de Estado para lograr llevar a cabo procesos como la consulta previa que incorporen las decisiones de los pueblos indígenas a las decisiones estatales.

El mecanismo técnico y metodológico puede mejorar a través de las lecciones aprendidas en los procesos de consulta realizados hasta el momento. Pues, realizando un balance de las experiencias hasta la fecha se puede llevar a mejorar una herramienta que nació en medio de una estructura de gestión pública que no tenía herramientas para incorporar de manera responsable el diálogo intercultural, puesto que la implementación de la consulta previa empezó dentro de una estructura con procesos y procedimientos monoculturales.

Un limitante en el proceso de consulta -tal como se desarrolla en el Perú- es que no se logra aminorar la asimetría de información y conocimiento existente entre los pueblos indígenas y el Estado, a fin de establecer un diálogo horizontal. El proceso no permite profundizar en los temas de consulta, lo que se refleja, posteriormente, en la dificultad de las comunidades para identificar los límites de la propuesta y formular mejoras. El problema latente es la baja implementación de los acuerdos adoptados y espacios institucionalizados para que den cuenta del cumplimiento de acuerdos.

Por otro lado, a pesar de que la consulta previa es un derecho muy demandado por los pueblos indígenas, existe mucho escepticismo entre los dirigentes sobre su eficacia: ¿son las decisiones de los pueblos indígenas realmente recogidas e incorporadas en las decisiones estatales?[3] Las limitaciones normativas y administrativas generan en la percepción indígena un cuestionamiento sobre la figura misma de la consulta previa. Un ejemplo de ello, es el marco establecido para el proceso de consulta en las actividades de hidrocarburos, dentro del cual se establece que en los procedimientos de consulta sobre las actividades de hidrocarburos no es posible manifestarse sobre las cláusulas de los contratos de exploración y explotación de lotes petroleros referidas

3 Tras siete años de aprobación de la Ley de Consulta Previa (2011), el balance en su implementación no es del todo positivo y no habría contribuido a reducir los desequilibrios de poder entre el Estado, las empresas y los pueblos indígenas. En el caso de las actividades de hidrocarburos, los procedimientos de consulta no tienen la posibilidad de manifestarse respecto a las cláusulas de los contratos de exploración y explotación de lotes petroleros referidas a temas ambientales o sociales. Finalmente, lo que se termina consultando son los impactos generales de las actividades de hidrocarburos, sin la posibilidad de que los pueblos originarios participantes puedan realizar cambios en las cláusulas ambientales o sociales establecidas en los contratos de licencia (LEYVA, 2018)

a cuestiones ambientales o sociales. En consecuencia, lo que se termina consultando entorno a las actividades de hidrocarburos resulta insuficiente pues no deja abierta la posibilidad de que los pueblos indígenas participantes puedan realizar cambios en las cláusulas ambientales o sociales establecidas en los contratos de licencia.

Por su parte, en el caso de las actividades mineras, la consulta se aplica en el momento previo a la autorización de las actividades de explotación y/o beneficio; es decir, cuando ya se han aprobado todos los permisos previos, incluyendo el Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, EIA). En este último documento, se definen la forma y la cuantificación del impacto de la actividad económica sobre el ambiente y las comunidades de la zona de influencia. Con un EIA aprobado, prácticamente ya todo está consumado, por lo que el mecanismo de consulta previa pierde total sentido y eficacia como medio para que los pueblos originarios puedan plantear sus intereses o dudas, y que se les tome en cuenta.

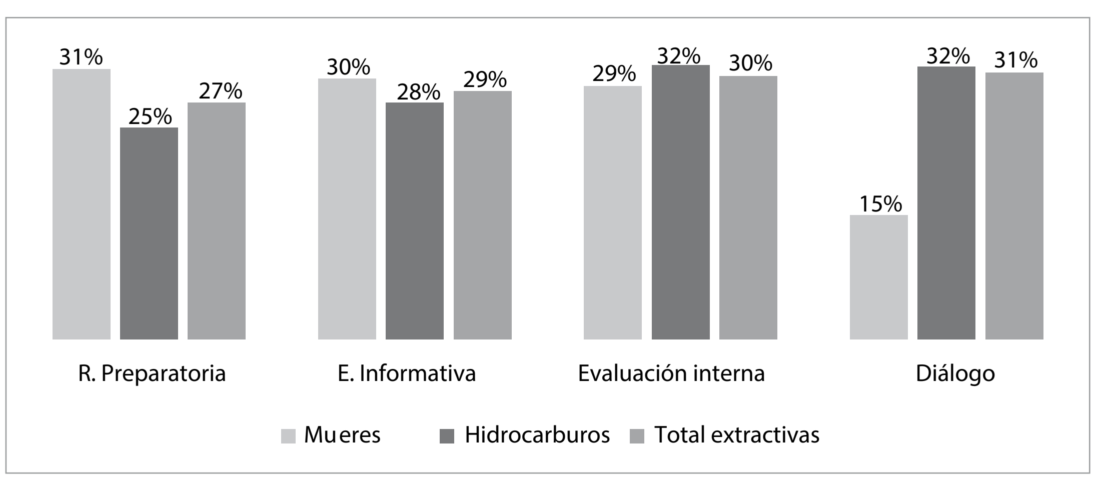
Sin embargo, aún bajo estas condiciones, los pueblos originarios siempre contemplan poner en práctica el mecanismo de consulta previa: (i) porque la aplicación de la consulta les permite mejorar sus niveles de negociación con el Estado o las empresas, (ii) porque les da una opción institucional para oponerse a algo que va a afectar sus derechos o (iii) porque permite que sus puntos de vista sean tomados en cuenta.

La omisión de los procedimientos de consulta en diversos casos donde se han otorgado licencias de explotación o se han otorgado en concesión lotes petroleros, ha determinado que muchos procesos terminen judicializándose por parte de los pueblos afectados. Por ejemplo, el caso del pueblo Matsés, calificado como uno de los Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial (en adelante, PIACI). En este caso, los lotes petroleros 135 y 137 (ubicados en la provincia de Requena, región de Loreto) se superponen con los territorios ancestrales del pueblo Matsés pero, para su funcionamiento, no se realizó consulta previa a las organizaciones representativas, ubicando a este pueblo en una situación de mayor vulnerabilidad de la que ya tienen por ser PIACI. De ahí que, a través de la Organización Regional de los Pueblos Originarios del Oriente (ORPIO), se judicializó el caso, con la presentación de una acción de amparo para exigir la anulación de los contratos de los lotes petroleros a favor de las empresas *Maurel et Prom* y *Pacific Rubiales*.

2.3. Participación de las mujeres en los procesos de consulta previa

Según informe de la Comisión IDH, la aprobación de actividades extractivas y megaproyectos de desarrollo sin consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas, constituye una clara violación de su libre determinación, integridad física y elección de sus propias formas de vida y desarrollo (CIDH, 2015, pág. 44). Esta vulneración afecta sobre todo a las mujeres indígenas, víctimas de discriminación y violencia derivadas de dichas actividades y megaproyectos, no solo por motivo de origen y etnia, sino además por razón de género. Su participación en los procesos de consulta previa se encuentra regulada por la legislación nacional, pero, en la práctica, la participación de las mujeres indígenas no es equitativa, como se ve a continuación:

Grafico 1: Perú: participación de mujeres en procesos de consulta previa en extractivas, según etapas, 2013-2018



Fuente: (OXFAM & ONAMIAP, 2019, pág. 41)

En nuestro país, no se aprecian estrategias, metodologías o capacidades institucionales orientadas a garantizar la equidad de género en la participación de la mujer en procesos de consulta previa. A esto se agregan ausencias procedimentales y de seguimiento en la verificación del cumplimiento de esta participación. Así, de acuerdo con reportes del Ministerio de Energía y Minas, en 27 procesos de consulta por actividades extractivas, se identifican 5 709 asistentes de integrantes de organizaciones indígenas, de ellas, solo 1649 (29%) fueron mujeres indígenas.

Diversas barreras limitan su asistencia y participación: poca experiencia de participación en espacios públicos, cuidado de los hijos e hijas, exceso de tecnicismo en los talleres, información escrita en castellano para personas de cultura oral, temor de no poderse expresar en castellano.

Sobre lo anterior, ONAMIAP ha sostenido lo siguiente:

> *"El reconocimiento de este derecho colectivo ha tenido un fuerte sesgo masculino que en la práctica no hace más que responder a las estructuras en las que se han construido las dinámicas políticas de las comunidades indígenas. En sus comunidades las mujeres indígenas cumplen roles ligados a lo doméstico, al cuidado familiar, a las actividades productivas; esta situación, les deja poco tiempo para formarse y aprovechar oportunidades existentes. En general, tienen baja o nula participación y representación en las directivas comunales" (ONAMIAP & GIZ, 2016, pág. 128).*

En ese sentido, además de las limitaciones normativas y administrativas que presenta la consulta previa, existe una limitación en cuanto a la regulación y aplicación del enfoque de género en estos espacios de deliberación. De este modo, aquellas modificaciones o interpretaciones que se realicen de las normas referidas a consulta previa, deben considerar necesariamente este enfoque de género, tratándose de generar una armonía con el enfoque intercultural. La idea es también que la paridad de género en la participación en los procesos de consulta previa se refleje en la práctica y, sobre todo, se trabaje en generar las condiciones para que esta paridad pueda llevarse a cabo.

Han transcurrido casi ocho años desde la institucionalización de la consulta previa en el Perú, el hecho de convertirla en ley, hizo que se tome como un referente en América Latina, más allá de preguntarse cómo se está implementando la norma. Hay avances, claro, pero aún no ha devenido en un estricto cumplimiento ni plena protección y

ejercicio del derecho de consulta previa, libre e informada para los pueblos indígenas u originarios del Perú, es necesario en base a lo experimentado reflexionar e identificar propuestas de mejoras en los diversos instrumentos del derecho a la consulta previa.

2.4. Litigios constitucionales en defensa de la consulta previa

Existen una serie de procesos judiciales para exigir judicialmente que se realicen los procesos de consulta previa, los casos que se suelen repetir giran en torno a temas como la omisión de consulta de proyecto de infraestructura públicos superpuestos a territorios indígenas y otros a actividades extractivas.[4]

Actor y región donde ha sido presentado	Acción y data sobre la misma	Estado
ACODECOSPAT (Loreto)	Demanda de amparo contra el MTC, por omisión de consulta del proyecto de Hidrovías (2013).	Fue ganada y se realizó la consulta del contrato de licitación. Actualmente, existen nuevas demandas vinculadas al tema.
ORPIO y CORPI-SL (Loreto)	Demanda de amparo contra el MINEM por omisión del proyecto "Línea de trasmisión eléctrica Moyobamba- Iquitos" (2016)	Ganada en primera instancia y perdida en segunda instancia. Actualmente, se encuentra en el TC.
FUCAE (Cusco)	Demanda de amparo contra MINEM, por la omisión de consulta del lote 116 (2014).	La demanda se perdió en las dos instancias ante el Poder Judicial y el TC la declaró improcedente.
ODECOFROC y GTA Wampis (Amazonas)	Demanda de amparo contra el MINEM, por la omisión de consulta del lote 116 (2014).	Se ganó en las instancias del Poder Judicial. Actualmente, se encuentra en etapa de ejecución.
FEDIQUEP, ACODECOSPAT y FECONA (Loreto)	Demanda de amparo contra MINEM, por la omisión de consulta de servidumbres en lote 8 y 192.	Se encuentra en primera instancia.
ORPIO y Comunidad Nativa Matsés (Loreto)	Demanda de amparo contra MINEM, por la omisión de consulta de lote 135 y 137.	Declarada improcedente en primera instancia. Actualmente, se encuentra en segunda instancia.
AIDESEP (Lima)	Demanda de amparo contra MINEM, por la omisión de consulta de la ampliación de la exploración del lote 88.	Se encuentra en el Tribunal Constitucional.
CEPKA	Demanda de amparo contra MINEM, por la omisión de consulta del lote 103 (2018).	Fue rechazada en primera instancia y ha sido apelada ante la Sala Civil.
Comunidad campesina Palcamayo y otras (Puno)	Demanda de amparo contra INGEMMMET y la empresa minera Palkahuanca, por omisión de consulta de concesiones mineras (2012)	Se ganó en segunda instancia y fue ejecutada. Actualmente, hay una demanda de contra amparo.

4 Lista de procesos llevados a cabo con la asesoría de diversas organizaciones no gubernamentales brindada por IDL, patrocinador de todos los procesos en coordinación con organizaciones como DAR, CooperAcción, IDLADS, CAAAP entre otras.

Actor y región donde ha sido presentado	Acción y data sobre la misma	Estado
Comunidad campesina aymara de Jatucachi (Puno)	Demanda de amparo contra MINEM, por la omisión de consulta de concesiones minera (2015)	Se ganó en primera instancia y MINEM apeló.
Comunidad campesina San José de Llungo (Puno)	Demanda de amparo contra MINEM, por la omisión de consulta de concesiones mineras (2012)	Actualmente, se encuentra en el Tribunal Constitucional.
Comunidad campesina de Arboleda (Puno)	Demanda de amparo contra MINEM, por la omisión de consulta de concesiones mineras (2012).	Luego de perder en las dos primeras instancias del Poder Judicial, al subir al TC se declaró nulo todo el proceso y se inició un nuevo proceso de amparo.
Comunidad campesina de Chilla Bambilla y Chilla Pucara (Puno)	Demanda de amparo contra MINEM, por la omisión de consulta de concesiones mineras (2014)	Se encuentra en apelación tras ser rechazada en primera instancia.
Comunidad campesina Huaisa (Cusco)	Demanda de amparo contra MINEM, por la omisión de consulta de permiso de exploración y explotación del proyecto Antapaccay. (2017)	El caso está en primera instancia para sentencia en el Juzgado Mixto de Yauri, luego de dos vistas de la causa.
Comunidad campesina San Andrés de Negritos (Cajamarca)	Demanda de amparo contra MINEM y la empresa Yanacocha por la imposición inconsulta de la servidumbre.	Actualmente, se encuentra en el Tribunal Constitucional (TC).
ODECOFROC (Amazonas)	Demanda de amparo contra el Gobierno Regional de Amazonas por omisión de consulta de permisos de exploración (2016)	Fue archivada en primera instancia por sustracción de la materia, luego de Consejo de Minería ratificará resolución de Gobierno Regional que anuló permisos de exploración.
FEDIQUEP, FECONACO, ACODESCOPAT (Loreto)	Demanda de acción popular contra la R.M No. 355-2915-MINAGRI que regula el proceso de calificación de tierras por omisión de consulta (2016).	Se ganó en las dos instancias ante el Poder Judicial, siendo la R.M 355-2015-MINAGRI declarada nula.
CNA, AIDESEP, ONAMIAP (Lima)	Demanda de inconstitucionalidad contra la omisión de consulta de diversos articulos de la Ley 30230 (2015).	Está en el Tribunal Constitucional para sentencia luego de dos vistas de la causa.
ODECOFROC (Loreto)	Demanda de amparo en el año 2015 contra el Decreto Supremo 023-2007-AG por incumplir el acuerdo en el proceso de consulta que concluyó con el acta de Huampami en el año 2006. (2015)	El caso se encuentra en primera instancia para sentencia luego de vista de la causa.
Comunidad nativa Lamas , CEPKA (San Martín)	Demanda de amparo contra el Gobierno Regional de San Martín , entre otras cosas por la omisión de la realización de un proceso de consulta previa antes de la norma que crea el Área de Conservación Regional Codillera Escalera (2017).	Actualmente, se encuentra en el TC.

En línea con el cuadro anterior, a la fecha se vienen litigando aproximadamente 23 procesos constitucionales en donde los pueblos indígenas han exigido al Poder Judicial y al Tribunal Constitucional se respete su derecho a consulta previa. Hasta el momento, se han ganado 6 procesos constitucionales en materia de consulta previa y se ha perdido 1. Ello, ha generado impacto en los derechos de los pueblos indígenas en cuanto ha permitido acceder a consulta en temas de pueblos indígenas, infraestructura pública, hidrocarburos, minería y actos normativos.

Conforme a lo anterior, en materia de infraestructura pública se logró ganar el caso de Hidrovía Amazónica en dos instancias. Actualmente, este caso cuenta con sentencia firme, aun cuando, se dejó abierta la posibilidad de hacer consulta al EIA pues existen impactos significativos. En materia de hidrocarburos, se ganó el caso del Lote 116, obteniendo una sentencia en primera instancia, que por primera vez declara nulos actos no consultados en nuestro país. En cuanto a minería, existen dos casos centrales el de Atuncolla y el de Jatuncachi. En el caso de Atuncolla, se logra que INGEMMET no vuelva a emitir concesiones mineras sin consulta previa: lastimosamente ello lo aplica solo para el caso. En el caso de Jatucachi, es el primero en el cual se declara la nulidad de un acto normativo por omisión de consulta previa.

Todos estos casos y sentencia entorno a los mismos, si bien no son vinculante en sentido estricto, devienen en importantes antecedentes, en tanto marcan una línea de interpretación jurisprudencial a tomar en cuenta por otros jueces en otros procesos constitucionales donde existan pretensiones similares. Pues, no podemos olvidar que existe el derecho a la igualdad en la aplicación de normas, la cual se concreta en las sentencias firmes y consentidas.

3. INFORMACIÓN E IDENTIFICACIÓN



Foto: Andina

***Concordancias**: art. 1, 2.2.b y 20.3.a del C. 169 OIT.*

Si bien han existido algunos avances en el reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades nativas y campesinas, al día de hoy podemos señalar que no existe suficiente información actualizada y desagregada, además de estar disgregada en varias instituciones, que no permite acceder de manera directa para definir políticas públicas.

Más preocupante aún es que se mantiene la demanda del reconocimiento de los pueblos indígenas por parte de las organizaciones indígenas peruanas. Dicha demanda lleva años realizándose con algunos precedentes[5] y es originada por un conflicto interpretativo de naturaleza constitucional: el Estado peruano solo reconoce constitucionalmente la autonomía y personería jurídica de las comunidades nativas y campesinas, más no al "pueblo indígena" considerado en su conjunto. Este último reconocimiento es exigido por el artículo 1° del Convenio 169 de la OIT de rango constitucional; por el artículo 1° de la Declaración de las Naciones Unidas de Derechos de Pueblos Indígenas (en adelante, DNUDPI) y el artículo 1°.2 de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (en adelante, DADPI).

En la práctica, este reconocimiento fragmentado de derechos a nivel de comunidades supone un menoscabo a los derechos colectivos de los pueblos indígenas (comprendidas por comunidades) y se ve reflejado en los siguientes ámbitos: propiedad territorial, jurisdicción, participación en procesos de consulta previa y toda intervención del Estado peruano en territorios de pueblos indígenas. De ahí que, en los últimos años, varias organizaciones indígenas hayan venido trabajando a nivel regional para el reconocimiento integral. Como resultado, han conseguido la aprobación de dos

5 Por ejemplo, tenemos a la "Ley que reconoce al Pueblo Los Uros y a la Comunidad Uros Chulluni del departamento de Puno como pueblo ancestral, indígena y originario del Perú y declara de interés nacional y necesidad pública la protección y recuperación de su cultura y lengua", aprobada mediante Ley N° 30729.

Ordenanzas Regionales por parte de los Gobiernos Regionales de Cajamarca (25 de noviembre de 2016) y Loreto (12 de abril de 2017), las cuales reconocen la existencia jurídica de los pueblos indígenas que habitan en estas regiones[6].

A pesar de este reconocimiento a nivel regional, el gobierno nacional ha venido obstaculizando la vigencia de estas Ordenanzas. Así, por ejemplo, el pueblo Achuar del Pastaza obtuvo su personería jurídica como pueblo indígena por haber cumplido con todos los requisitos exigidos por la Ordenanza Regional de Loreto[7]. Sin embargo, el Ministerio de Cultura (en adelante, MINCUL) interpuso demandas de inconstitucionalidad a las Ordenanzas de Loreto y Cajamarca, a través de la Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en adelante, MINJUSDH), y con el respaldo de la Presidencia del Consejo de Ministros (en adelante, PCM).

Ante el Tribunal Constitucional peruano (en adelante, el TC peruano), el MINCUL argumentó que el reconocimiento y la identificación de pueblos indígenas son de su exclusiva competencia. Estos procesos constitucionales[8], en marcha desde fines del 2017, obtuvieron respuesta el 5 de septiembre de este año donde con cinco votos a favor de los magistrados Miranda, Ramos, Sardón, Ferrero y Espinosa- Saldaña se declaró fundada la demanda presentada por el MINCUL. Por lo cual, la Federación de la Nacionalidad Achuar del Pastaza (FENAP) ha solicitado aclaraciones al TC mediante escrito del 10 de setiembre del 2019.

Al respecto, es importante resaltar lo señalado por el Pacto de Unidad[9] en un pronunciamiento de agosto último donde reitera la medida regresiva que representaría reconocer al MINCUL como única autoridad facultada para reconocer la personalidad jurídica de los pueblos indígenas (PACTO DE UNIDAD, 2019):

> *"(…) 20. RECHAZAMOS la oposición de MINCUL, MINAGRI, MINEM, MINAM y SUNARP a la personalidad jurídica de pueblos originarios, y el bloqueo que han hecho a la inscripción de la personalidad jurídica y a la titulación del territorio integral del Pueblo Achuar del Pastaza FENAP, el único pueblo que cuenta con reconocimiento de su personalidad jurídica a la fecha.*
>
> *21. RECHAZAMOS las acciones de inconstitucionalidad presentadas por MINCUL ante el TC contra las dos únicas Ordenanzas -de Cajamarca y Loreto- que posibilitan el reconocimiento administrativo de la personalidad jurídica de pueblos, impidiendo ese derecho a los pueblos.*
>
> *22. RECHAZAMOS el Decreto Legislativo N° 1360 refrendado por MINCUL sin consulta previa, que pretende establecer un nuevo procedimiento para "identificar y reconocer a pueblos" mediante decretos supremos, pero SIN personalidad jurídica. Y exigimos su NULIDAD.*
>
> *23. EXIGIMOS el respeto de la autonomía, autogobierno y personalidad jurídica de los pueblos originarios, y de las organizaciones representativas de los pueblos; que MINCUL no siga bloqueando este derecho; que nos podamos inscribir en la*

---

6 Ordenanza Regional de Cajamarca N° 010-2016.GR.CAJ-CR & Ordenanza Regional de Loreto N° 014-2017-GRL-CR. La finalidad de ambas ordenanzas es: *"RECONOCER **la personalidad jurídica** de aquellos 'pueblos originarios' o 'pueblos indígenas' que, en ejercicio de su libre determinación, quieren ser reconocidos como tales y que, por diversas razones, han sido reconocidos de manera fragmentada en 'comunidades' o bajo otras categorías jurídicas, que no responden a su carácter originario"* (artículo segundo de ambas Ordenanzas).

7 Aprobada mediante Resolución N° 253-2018-GRL-P, del 25 de junio de 2018.

8 Se tratan de los Expedientes del TC N° 00012-2017-AI y N° 00004-2018-AI, que constituyen demandas de inconstitucionalidad contra la Ordenanza de Cajamarca y Loreto, respectivamente.

9 Conformado por: Confederación Nacional Agraria – CNA, Confederación Campesina del Perú – CCP, Central Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú – CUNARC-P, Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú – FENMUCARINAP, Organización Nacional de Mujeres Indígenas, Andinas y Amazónicas del Perú – ONAMIAP, Unión Nacional de Comunidades Aymaras – UNCA.

SUNARP como organizaciones de pueblos originarios (y no como asociaciones), y podamos ejercer todos nuestros derechos.

24. EXIGIMOS al Tribunal Constitucional, que tiene estos casos en sus manos, que RESUELVA con prontitud, garantizando nuestros derechos y rechazando la política regresiva de MINCUL".

Este pronunciamiento es relevante porque para intentar cubrir el vacío legal en torno al reconocimiento, inmediatamente después del inicio de los procesos de inconstitucionalidad, el Poder Ejecutivo aprobó el Decreto Legislativo N° 1360. Dicha norma establece como *"función exclusiva"* del MINCUL *"la identificación y reconocimiento de pueblos indígenas u originarios"* a través de un Decreto Supremo; y que, para el reconocimiento de comunidades campesinas y nativas por parte de Gobiernos Regionales, el MINCUL emite *"lineamientos que coadyuven al reconocimiento de comunidades pertenecientes a pueblos indígenas u originarios"*.

Aun así, no se señala expresamente que el reconocimiento por parte del MINCUL deba ser de la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, lo cual mantiene en desamparo el derecho de un pueblo indígena a exigir al Estado la formalización de ese estatus[10].Por lo cual se requiere estar vigilantes ante la eventual decisión del MINCUL de apelar judicialmente este reconocimiento, acción que estaría en contra de un principio fundamental de los derechos humanos, que es la *No regresividad* de estos.[11]

10 De hecho, el art. IX de la DNUDPI sostiene: *"Los Estados reconocerán plenamente la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, respetando las formas de organización indígenas y promoviendo el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en esta Declaración"*.

11 La sentencia del TC en el caso de la Ordenanza de Cajamarca fue emitida el 22 de enero del 2019: https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/00012-2017-AI.pdf

4. TIERRA Y TERRITORIO



Foto: Héctor Galvez / IBC

Concordancias: *art. 7.1, 13.1, 13.2, 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del C. 169 OIT.*

El bicentenario republicano (2021) se acerca, pero el Estado peruano aún no ha generado información suficiente en torno a las tierras y territorios de los pueblos indígenas. Esto se debe básicamente a las dificultades en la identificación legal a través de la personalidad jurídica de los pueblos indígenas u originarios como tales, no bastando su reconocimiento como comunidades (al respecto, volver sobre el punto anterior), vulnerándose así su derecho fundamental a la identidad colectiva[12], y su derecho a la tierra y al territorio[13]. Dicha información es relevante, en tanto le permitirá al Estado generar políticas públicas diferenciadas para los pueblos indígenas y conocer con certeza las áreas territoriales que ocupan las comunidades campesinas y nativas.

En efecto, a nivel normativo, los pueblos indígenas en Perú están organizados en comunidades campesinas y nativas, reconocidas por la Constitución Política. Sus antecedentes históricos, culturales y políticos están relacionados con un sistema de organización colectiva, un sistema de autoridades y espacios territoriales de identificación colectiva para su sustento de vida.

4.1. Ausencia de una política pública en seguridad jurídica territorial

Desde la Constitución Política de 1920, el Estado peruano asume la responsabilidad de brindar protección, bienestar y desarrollo a las "comunidades indígenas"[14] y les garantiza su propiedad comunal. Años después (1926), se reconocieron administrativamente

12 Artículos 2°, inciso 19, y 89° de la Constitución Política del Perú. Además, artículo 1° del Convenio 169 de la OIT.
13 Artículo 13°, numeral 2, del Convenio 169 de la OIT.
14 Artículo 58° de la Constitución Política del Perú de 1920.

las primeras comunidades campesinas, siendo primeras las de la región Cusco. Una vez fue reconocida la personería jurídica de dichas comunidades, se implementó una incipiente política de reconocimientos de derechos a dichas comunidades. Esa es la base jurídica administrativa desde donde se mantiene vigente el reconocimiento, titulación y posterior georreferenciación que otorga seguridad jurídica a las tierras y territorios de pueblos indígenas.

Casi treinta años después de la ratificación del Convenio 169 de la OIT por parte del Estado peruano, resulta preocupante el avance lento e insuficiente en la adecuación normativa peruana para el reconocimiento, titulación y georreferenciación de las tierras y territorios de los pueblos indígenas. Al respecto, no existe una política pública nacional clara, con metas e indicadores definidos, y un presupuesto asignado para garantizar la seguridad jurídica territorial indígena, que podría representar el 49,1% del territorio peruano (IBC, 2016). Desarrollar esta política le corresponde al ente rector, que es el Ministerio de Agricultura y Riego (en adelante, MINAGRI), a través de la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural – DIGESPACR. Ello en coordinación con el ente rector de pueblos indígenas, que es el MINCUL, a través del Viceministerio de Interculturalidad; y con los Gobiernos Regionales, a través de las Direcciones Regionales Agrarias, que son el órgano ejecutor, además de contar con la participación de gobiernos locales, y los principales sujetos de derechos, las Comunidades Campesinas y Nativas. La política pública es urgente ante las amenazas diversas por terminar con el régimen de propiedad comunal, esta política debería ser intersectorial y multinivel.

De otro lado, en el procedimiento administrativo de titulación únicamente para comunidades nativas, el Estado peruano solo otorga a las Comunidades títulos de propiedad sobre áreas categorizadas como "agropecuarias" a través de un contrato de cesión en uso sobre las áreas de "protección y conservación". Es decir, no se reconoce la propiedad de la totalidad del territorio, sino que se limita la propiedad comunal nativa sin tomar en cuenta todos los recursos que la integran, contraviniendo con ello los artículos 13° al 19° del Convenio 169 de la OIT, principalmente el 13.2 relacionado al concepto de territorio de los pueblos indígenas.

Por otro lado, en estos últimos cinco años, el Estado peruano ha destinado mayor presupuesto a la formalización de la propiedad de los pueblos indígenas, con énfasis en la Amazonía, acciones que se han venido reportando y dando seguimiento principalmente a dos proyectos estratégicos:

(i) la Declaración Conjunta de Intención (DCI-PNUD), ejecutada desde el Ministerio del Ambiente (en adelante, MINAM); y
(ii) el Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú - Tercera Etapa (PTRT3), ejecutado desde el MINAGRI.

Pese a los esfuerzos de la sociedad civil por fortalecer los proyectos y buscar espacios de participación ciudadana para la rendición de cuentas, no se ha podido obtener una respuesta satisfactoria. En el caso del DCI-PNUD, no se conoce resultados claros con relación a la titulación colectiva, a pesar de haber pasado cinco años de la firma de la mencionada declaración. En el caso del PTRT-3, tampoco se conoce resultado alguno, a pesar de haber transcurrido cuatro años de firmado el contrato con el Banco Interamericano de Desarrollo – BID. En ambos casos, no se conoce el contenido presupuestal ejecutado, ni el programático.

Tabla 1: Comunidades que aún carecen de títulos de propiedad en el Perú

Comunidades	N° de Comunidades por titular
Campesinas	1,111
Nativas	778
Ribereñas de la Amazonía	1,019

Fuente: Sistemas de Información del Instituto del Bien Común (SICNA y SICAM) en Conservando la riqueza cultural y natural del Perú (2018)

4.2. Vulneración del marco de protección de los derechos territoriales

Los gobiernos de Pedro Pablo Kuczynski y Ollanta Humala aprobaron sendas normas jurídicas que vulneraron el derecho a la propiedad comunal, debilitaron los estándares ambientales y los derechos territoriales de los pueblos indígenas[15], bajo la justificación de reactivar la economía e impulsar las inversiones privadas y públicas. Estas normas se gestaron en un contexto de depreciación de las materias primas y la respuesta de dichos gobiernos ante ello fue relajar los procedimientos administrativos para atraer mayor inversión.

Para lograr la reactivación de la economía, así como la inversión pública y privada, el Estado peruano aprobó una serie de normas en esa lógica, Decreto Legislativo N° 1251, D.L. N° 1333, D.L. N° 1330, Ley N° 30723, además de otros proyectos de ley que por la crisis política no lograron salir. Estas normas fueron analizadas y en algunos casos fueron motivos de judicialización, sin haber hasta el momento una respuesta del Estado[16]. Mencionar que estas medidas siguen poniendo en peligro la garantía de derechos fundamentales, específicamente de los derechos territoriales indígenas, porque pasan por alto el régimen de propiedad comunal. Incluso, se pone en riesgo la propia existencia de las comunidades campesinas y nativas, que finalmente son parte de la identidad histórica el Perú.

4.3. Territorios, recursos naturales y actividades extractivas

A la situación de falta de reconocimiento, titulación y georreferenciación de las tierras y territorios de los pueblos indígenas, se suma la presión y amenaza sobre sus tierras por parte de actividades extractivas, tales como la minería, hidrocarburos, madera, infraestructura entre otras, muchas de ellas impulsadas por el propio Estado peruano. Como resultado de la permanente tensión entre actividades (extractivas y de infraestructura) con los derechos territoriales de los pueblos indígenas, prueba de ello es que los conflictos sociales han aumentado en los últimos cuatro meses (desde mayo a agosto) (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2019, pág. 21).

Dichos conflictos no son gestionados como conflictos estructurales, sino como casos aislados sobre los cuales solo se han adoptado medidas paliativas y de corto plazo. De ahí que este tipo de conflictos se reactive cada cierto tiempo y las consecuencias sean peores. Un ejemplo reciente, es el caso de la Comunidad Campesina de Fuerabamba frente al proyecto extractivo de Las Bambas, operada por la empresa china *Minerals and Metals Group – MMG*.

15 A este grupo de normas se le denominó "paquetazos ambientales y anti-indígenas", en una campaña de diversas organizaciones de la sociedad civil que analizan de manera crítica diversas normas aprobadas a partir del año 2014.

16 Ver Informe Alternativo 2018, cumplimiento de las obligaciones del Estado peruano del Convenio 169 de la OIT.

El caso de la relación entre comunidades campesinas y minería es un serio problema aún sin solución. El 35% de las tierras de comunidades campesinas posee una concesión superpuesta, lo cual de por sí es una restricción al ejercicio del derecho de propiedad comunal, en la medida que afectan el derecho al uso, goce, disfrute, disposición y reivindicación de su territorio o restringe en el ejercicio de la propiedad, sobre todo cuando la comunidad no autoriza la exploración o explotación, o no se ha aplicado el proceso de consulta previa o éste se hace de manera deficiente.

Otros datos que refieren información sobre amenazas a los derechos territoriales de los pueblos indígenas por parte de la minería mencionan que el 9% de la cuenca amazónica peruana ha sido destinada a la actividad minera, siendo las regiones de Junín, Madre de Dios y Cusco las que poseen una mayor concentración de concesiones mineras que se superponen parcial o totalmente a 2,021 Comunidades asentadas en la cuenca amazónica, de las cuales 69 son Comunidades Nativas y 1,952 son Comunidades Campesinas**.**

Con relación a la minería ilegal, ésta se presenta en todo el país, para el caso de la cuenca amazónica sobre todo se encuentra en la región de Madre de Dios, que presenta mayor degradación por la actividad ilegal de extracción de oro. Un caso preocupante es el de la Comunidad Nativa Puerto Luz, en Madre de Dios, una de las diez comunidades de la Reserva Comunal Amarakaeri, superpuesta por 15 concesiones mineras otorgadas por el Estado, siendo esta comunidad víctima de la violencia y contaminación que genera esta actividad. A esta situación hay que agregarle la afectación por cultivos de coca que reportó que 132 comunidades nativas, ubicadas 71 en Loreto y 22 en Pasco, fueron afectadas por la actividad de estos cultivos, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y DEVIDA.

Por otro lado, la superposición de lotes de hidrocarburos sobre tierras de comunidades nativas cubren actualmente el 12% de la cuenca amazónica, aproximadamente 11 millones de hectáreas, con 8 lotes en etapa de exploración y 18 en etapa de explotación; todos estos lotes se superponen de manera parcial o total a 412 comunidades, 406 nativas y 6 campesinas ribereñas[17]. A eso se suman los constantes derrames del Oleoducto Norperuano. En los últimos diez años se han registrado 168 derrames de crudo de petróleo del ducto (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2017), generándose impactos negativos a la salud y calidad de vida de personas de los pueblos Achuar, Kukama, Kischwa, Urarina, Awajún y otras.

Otras de las amenazas a la integridad de las tierras y territorios indígenas se dan por los grandes proyectos de infraestructura. Es el caso de la Hidrovía Amazónica. Este proyecto busca crear un extenso canal de navegación, conectando los ríos caudalosos del Marañón, Huallaga, Ucayali y Amazonas a través del dragado o remoción de al menos veinte tramos de poca profundidad en las regiones de Loreto y Ucayali (SENACE, 2019).

Las comunidades nativas Shipibo-Konibo, Cocama-Cocamilla, Urarina, Chayahuita, Shawi, Yaguas, Bora, Huitoto y las comunidades ribereñas asentadas cerca de estos ríos temen que dicho dragado aleje los peces que constituyen su fuente importante de alimentos al destruir su hábitat. Del mismo modo, la amenaza de la integridad de las tierras y territorios indígenas también se da por las setenta y seis (76) plantas hidroeléctricas que amenazan la cuenca amazónica, además de otras trece (13) figuran en los planes energéticos para la cuenca. Al respecto, las regiones que concentran el mayor número de plantas en operación son Junín (26) y Cajamarca (22).

17 Cuenca Amazónica Peruana 2019, territorios indígenas, áreas naturales protegidas, presiones y amenazas, Instituto del Bien Común.

4.4. Región de San Martín: Procesos de reconocimiento y titulación de los pueblos indígenas

San Martín, es la región que ha servido como modelo a diversos ensayos de proyectos de desarrollo, tanto de privados como del Estado para luego aplicarlos a nivel nacional. Es una región estratégica, cabecera de entrada al conjunto de la amazonia desde la época Colonial, hasta nuestros tiempos y viene teniendo una alta incidencia de conflictos alrededor de diversas visiones contrapuestas entre Estado y pueblos indígenas, sobre todo en los diversos usos de la tierra, que hoy se dan en la amazonia, es el caso también de los proyectos de titulación comunal.

Determinar con exactitud el número de comunidades nativas y campesinas en la región San Martín aún representa un desafío. La Base Oficial de Pueblos Indígenas del MINCUL señala que en la región San Martín existen 151 comunidades, mientras que la Dirección Regional de Agricultura de San Martín establecía que existen 122 comunidades[18]. Sin perjuicio de ello, se tiene como data de las comunidades de la región San Martín[19]:

Tabla 2: Comunidades nativas y campesinas en la región San Martín y su situación jurídica

Comunidades	Cantidad
No reconocidas	81
Reconocidas	66
Tituladas	33
En proceso de titulación	21
En proceso de reconocimiento	10
Total	211

Fuente: elaborado por Paz y Esperanza (2019)

Esta situación advierte, en primer lugar, serios problemas en la identificación y reconocimiento de pueblos indígenas; y, por consiguiente, de sus derechos conexos por parte del Estado peruano. El siguiente extracto es el testimonio de un comunero que pone en evidencia la situación de sus territorios que forman parte de áreas naturales protegidas:

*"Los **funcionarios del gobierno regional nos decían que no debemos reconocernos como indígenas** porque nosotros no vivíamos con plumas o taparrabos. Además **ser reconocido como indígena era un atraso, y que más bien deberíamos reconocernos como centro poblad**o o caserío que eso significaba un avance para el pueblo. Y si no queríamos ser centro poblado o caserío el gobierno nunca realizaría ninguna obra para esta población"* (Panduro, 2016).

Los procedimientos de titulación de los territorios indígenas, la legislación en otorgamientos de derechos para la gestión de bosques prevé el establecimiento de: Áreas Naturales Protegidas, Bosques de Producción Permanentes, las concesiones para

18 Lista General de Comunidades Nativas, Carta Nº 1484-2017-GRSM/DRASAM-DTRTyCR (DRASAM 2017)
19 Informe del Monitoreo del proceso de visibilización de los pueblos indígenas en San Martín, 2018)

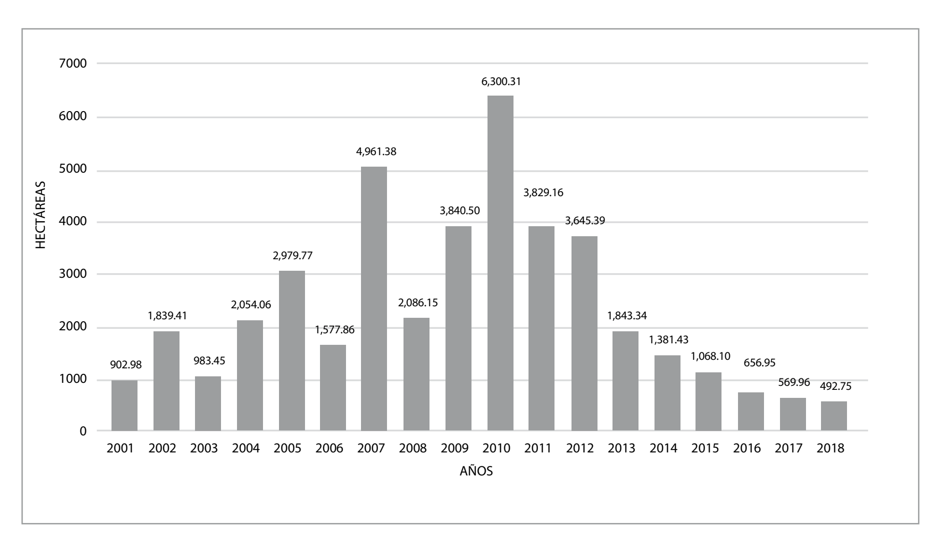
la conservación, concesiones Forestales y las Zonas de Conservación y Recuperación Ecosistémicas. Sin embargo, no se ha previsto que muchas veces dichas categorías se superponen a territorios indígenas de forma parcial o total, debido a que fueron otorgados antes del saneamiento físico y legal de los territorios de los pueblos. Por ello, al encontrarse la superposición de territorios se retrasan los procedimientos de titulación en curso.

Actualmente, la legislación establece que, en caso de que el informe de catastro concluya que el territorio comunal que se pretende inscribir se superpone con una Área Natural Protegida o una Concesión Forestal, no será para detener el procedimiento de titulación, debiéndose en el primer caso extenderse un asiento de correlación y en el segundo caso realizarse un redimensionamiento ante la autoridad competente[20].

A pesar del esfuerzo, aún quedan pendientes los lineamientos para redimensionar las concesiones forestales, los Bosques de Producción Permanente, las Concesiones para la conservación y las Zonas de Conservación y Recuperación Ecosistémicas; siendo esta última de entera responsabilidad del Gobierno Regional de San Martín. La ausencia de legislación que permita recomponer el otorgamiento de derechos en las diversas categorías de gestión de bosque no permite continuar con los procesos de formalización de la propiedad indígena. Los avances en materia de titulación de comunidades nativas, conocidos de manera extraoficial, dan cuenta que solo se titulan comunidades que están fuera de las categorías de gestión de bosque.

Incluso, hay comunidades que solo han conseguido dicho reconocimiento como derecho colectivo, mientras que la formalización de sus territorios se hizo como predios individuales, debido al desconocimiento de sus pobladores y a la conveniencia de los funcionarios públicos. Dichos funcionarios del GORE San Martín justifican la negación de titulación colectiva y de la disponibilidad integral de los territorios indígenas alegando que los indígenas son *"deforestadores, alquilan sus tierras y ya no cuidan el bosque"*. Sin embargo, *"las* áreas *menos deforestadas en el 2018 corresponden a las* áreas *naturales protegidas y comunidades nativas; con: 470.97 y 492.75 hectáreas respectivamente"* (PAZ Y ESPERANZA, 2019); con una tendencia a la baja. Esto es, muy por debajo de la categoría de concesiones para la conservación, desvirtuando así la justificación otorgada por los funcionarios públicos para negar la titulación colectiva.

Grafico 2: Deforestación en comunidades nativas del 2001 al 2018



Fuente: elaborado por Paz y Esperanza (2019)

20 SUNARP, Resolución Superintendente Nacional de Registros Públicos Nº 122-2013-SUNARP/SN. Directiva que Regula la Inscripción de los actos y derechos de las Comunidades Nativas.

En suma, la generación y publicación de información en torno a las tierras y territorios de los pueblos indígenas resulta crucial para determinar con certeza qué y cuánto es lo queda pendiente de garantizar en este rubro y, de esta manera, generar políticas públicas diferenciadas para los pueblos indígenas. Sin embargo, esto debe partir de la identificación previa de pueblos indígenas, no resultando suficiente el reconocimiento de comunidades nativas o campesinas.

Asimismo, la voluntad política o las buenas intenciones de parte de las autoridades estatales para generar espacios de diálogo o propuestas de política no bastan para garantizar de manera concreta y certera los derechos indígenas en torno a la tierra, territorio y recursos naturales. Si bien es cierto que la recuperación de la confianza debe promoverse y efectuarse tanto desde el Estado peruano como desde los pueblos indígenas, es cierto que el primero se encuentra en una mejor situación para poder generar condiciones para la recuperación gradual de la confianza, además de hallarse jurídicamente obligado a hacerlo. Así, el diálogo intercultural podría gozar de una mayor utilidad, sobre todo para los pueblos indígenas y el ejercicio de sus derechos.

Los tiempos difíciles y el Convenio 169 de la OIT[21]



Extractos de una entrevista a Shapiom Noningo, actual Secretario Técnico del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis.

¿Cómo crees que el Estado peruano ha implementado el Convenio hasta el momento?

Los países hablan diplomáticamente que hay avances importantes pero en la práctica hacen y deshacen los avances políticos y jurídicos. En el caso peruano, el Estado, su estructura, los sectores y poderes, desconocen en gran medida el espíritu del Convenio. Sectores importantes como el Congreso o el Poder Judicial, no tienen conocimiento amplio de su significado y espíritu, entonces su aplicación es débil. De repente es un instrumento muy avanzado o no conviene políticamente. Podemos decir que el Convenio 169 en el Perú no está debidamente implementado, no veo avance importante. Algunos sectores o algunos funcionarios van entendiendo, pero es muy lento. El pensamiento como país es muy discriminador, racista. Yo he escuchado decir a algunos diplomáticos de países latinoamericanos que allá llegan y hablan un discurso bonito pero en la chacra, en su país, hacen lo que quieren. Esa es una hipocresía nacional. […] Existe un debilitamiento fuerte del Convenio a nivel internacional, porque la OIT no lo está defendiendo como antes. El discurso de los funcionarios de la OIT está más conectado al discurso de la empresa. La ONU, con su órgano especializado, está debilitada. Eso también se expresa en cada país. Pienso que si bien el Convenio nos ha servido y nos sirve fuertemente, en Perú se necesita un relanzamiento, un impulso. Si vamos a continuar así, es muy posible que el convenio llegue a un tope donde no vale […]

21 Entrevista realizada por Renato Pita

¿Qué acciones ha propiciado el Convenio en el movimiento indígena durante este tiempo?

En principio el Convenio es un instrumento muy importante. Cuando yo era dirigente cargaba un texto del Convenio, la Constitución Política del Perú y otras leyes porque en actas y en asambleas tenía que mencionar alguna ley, instrumento o articulado. Esa era la función de los dirigentes. El Convenio es un instrumento importante que ha ayudado en cosas concretas como el reconocimiento, titulación o ampliación de comunidades, por ejemplo. O [la creación y gestión de] FORMABIAP, que acoge como base legal el contenido y la fortaleza del convenio. Es una herramienta de lucha para todos los pueblos amazónicos [...]

En 2009, el convenio fue una herramienta de lucha importante durante el levantamiento indígena amazónicos antes del Baguazo, pero esas reformas detenidas con movilizaciones y vida, con el tiempo se fueron implementándose ¿Qué pasó en el tiempo?

En parte estamos estructuralmente débiles como movimiento indígena amazónico. Eso no permite consolidar el avance que habíamos logrado en términos educativos y territoriales los amazónicos. Hay una desvinculación de las necesidades concretas de las familias indígenas con la dirigencia nacional, incluyendo a federaciones locales, regionales. Diríamos también a nivel internacional. La lucha como pensamiento y sistema de los amazónicos, la lucha genuina sobre nuestros derechos colectivos y territoriales, está fallando. Eso aprovecha el Estado nacional. Además, si ves, donde operan las empresas extractivas hay una división entre familias, comunidades y federaciones. [...] Hace falta un quiebre, un sinceramiento político y social entre los pocos líderes que quedan y la juventud. [Se debe] asumir un compromiso si vamos a continuar como pueblos indígenas o no, [preguntarnos] qué hace falta para que la juventud de ahora y venidera puedan seguir defendiendo sus derechos como pueblo. Hace falta mucha educación, re educación, desde la niñez. No solamente del convenio, de todos los temas de la problemática de nuestros pueblos. Amerita una reflexión profunda, individual y colectiva. [...]

¿Cómo fue que conociste el Convenio 169?

En la universidad, no; nada que ver. Fue en mi comunidad, Villa Gonzalo, teníamos problemas con un grupo de colonos que se habían instalado. Por ese entonces, el *iimaru** me dio una credencial como secretario de la comunidad. Eso implicaba que en asambleas, actas, los acuerdos debían estar sustentados en documentos. Entonces empecé a leer el Convenio, la Constitución, y yo mencionaba siempre: convenio tal, artículo tal; o ley tal. A veces ganaba así a los propios funcionarios, porque ellos no estaban actualizados de sus leyes. Con eso empecé a gestionar y luchar, aquella vez con el doctor Pedro García Hierro. [...] Eso fue durante todo mi proceso de dirigente de la comunidad, de la subsede del Consejo Aguaruna Huambisa, de presidente de Orpian; y en Aidesep ya amplío mis conocimientos Pienso que casi todos los dirigentes asumían ese rol de autoeducación para sustentar lo que reclamaban las comunidades.

* En su proceso de recuperación de la autonomía, los wampís identificaron la palabra *iimaru,* que designa en su idioma al que tiene visión para conducir un grupo de familias, como la adecuada para referirse al jefe de la comunidad.

5. MUJER INDÍGENA



Foto: Héctor Galvez / IBC

***Concordancias**: art. 3.1, 20.3.d y 21.2 del C. 169 OIT.*

Si bien existe un reconocimiento cada vez mayor del rol de las mujeres indígenas en la defensa y salvaguarda de sus territorios, biodiversidad, cultura y conocimientos ancestrales, ellas siguen enfrentando enormes brechas para conseguir la participación en la toma de decisiones. Tal y como lo señala la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH):

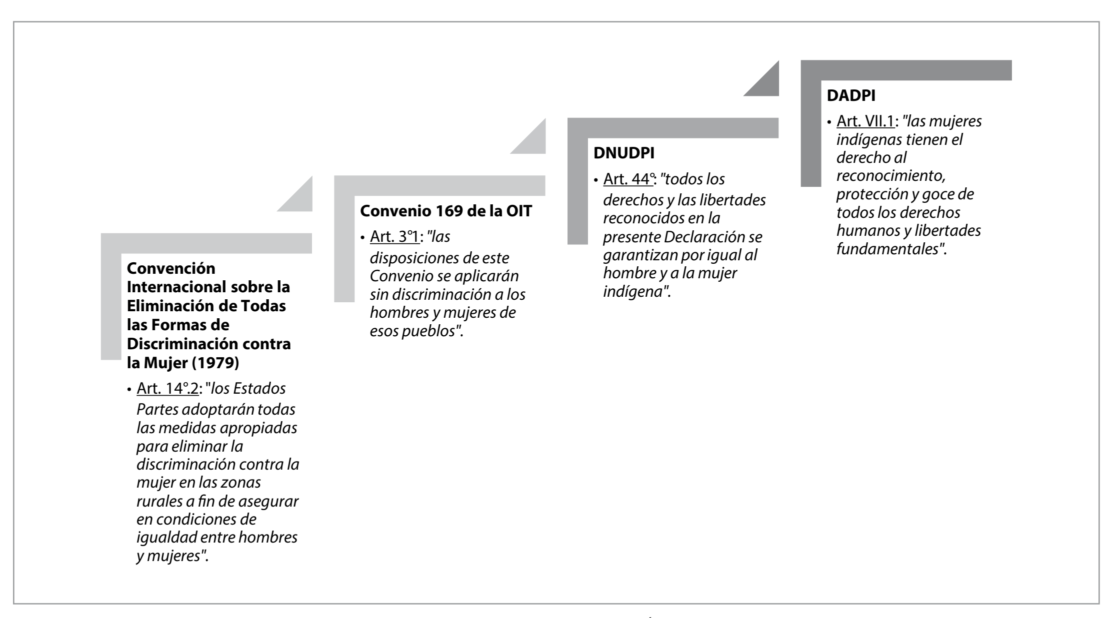
> *"(…) la vida de la gran mayoría de las mujeres indígenas de las Américas sigue marcada por grandes obstáculos para el goce de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Entre otros obstáculos, cabe señalar (…)* ***la escasa participación en el proceso político y la marginación social****" (CIDH, 2017, pág. 11).*

En particular, las mujeres indígenas no solo enfrentan discriminación en razón de su género y etnia, sino además por su situación socioeconómica, raza, educación, lengua, etc. Esta situación las expone a una mayor situación de vulnerabilidad, debido a las graves violaciones de sus derechos humanos y desprotección por parte del Estado peruano.

En ese sentido, constituyen prioridades la garantía de su participación efectiva en la esfera civil y política, así como la mejora de su situación socioeconómica, educación y salud. Asimismo, las mujeres indígenas juegan un rol fundamental en el desarrollo sostenible, en la lucha contra el cambio climático, en la seguridad alimentaria, en la conservación de bosques y en la economía rural.

En el ámbito internacional, la protección de sus derechos se encuentra recogida en diversos instrumentos.

Gráfico 3: Marco internacional de derechos humanos y mujeres indígenas



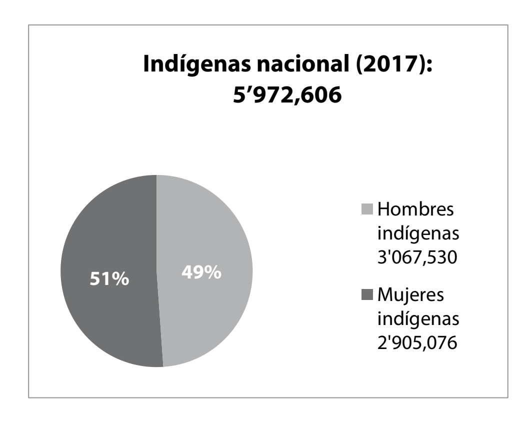
Fuente: elaborado por OXFAM PERÚ (2019)

Si nos referimos al contexto peruano, ¿de cuántas mujeres indígenas estamos hablando en el Perú? De acuerdo al último Censo Nacional del 2017, ellas suman 2 millones 905 mil 076.En términos comparativos tenemos :

Gráfico 4: Las mujeres indígenas peruanas en cifras (Censo 2017)







Fuente: elaboración en base a (INEI, 2018)

5.1. Acceso al territorio

Solo el 28,8% de la superficie agrícola es gestionada por mujeres indígenas. De acuerdo al IV Censo Nacional Agropecuario (en adelante, CENAGRO) del año 2012, existen en el país 2'246,702 personas dedicadas a la actividad agropecuaria, de los cuales el 30.8% son mujeres y el 69.2% son hombres. Además, solo el 50% no tiene título de propiedad y no ha iniciado su trámite, el 12% tiene título, pero no está registrado, el 9% se encuentra en trámite y solo el 29% de estas parcelas tienen título inscrito en los registros públicos.

Además, estas parcelas tienen una extensión reducida y de baja calidad. De acuerdo al IV CENAGRO del 2012, las mujeres productoras agropecuarias tienen en promedio 1,8 hectáreas de tierras agrícolas, mientras los hombres tienen 3 hectáreas. En ningún caso, las mujeres tienen más hectáreas de tierras agrícolas que los hombres. Así también sucede con la superficie no agrícola: las mujeres tienen en promedio 2,8 hectáreas y los hombres 4 hectáreas.

Las mujeres indígenas han podido acceder a las tierras a través de tres mecanismos:

(i) la herencia: las mujeres heredan parcelas de menor tamaño y capacidad agrícola y pecuaria a diferencia de los hijos varones,

(ii) el estado civil o la maternidad: las mujeres viudas y madres solteras también pueden acceder a las tierras, pero solo si están independizadas del núcleo familiar paterno. Los varones restringen sus derechos de uso de servicios comunales (uso de maquinarias) y, por ello, muchas de ellas rentan o trabajan a medias con otros comuneros para que sus parcelas sean productivas y no se vean cuestionadas; y

(iii) transacciones o acuerdos no económicos.

En contraste con la data obtenida en el III CENAGRO (1994) al 2014 la participación de las mujeres creció en un 100% y la de los hombres en un 14%. También se confirma que el 76.5% de productores y productoras en el país son propietarios de sus parcelas, de los cuales el 68.4% son hombres y solo el 31.6% son mujeres (INEI, 2014, pág. 23). Este acceso diferenciado a la propiedad de la tierra limita su capacidad de voz y voto en las asambleas comunales u otras formas de toma de decisiones colectivas; y se debe, en gran medida, a la existencia de relaciones de poder que siguen líneas de género al interior de los pueblos indígenas. En el espacio comunal, su rol suele ser restringido a las actividades asistenciales y de cuidado familiar. Sus oportunidades de participación y acceso a la toma de decisiones dependen de la organización de sus comunidades, con dirigencia predominantemente masculina.

El marco normativo de la propiedad individual (Decreto Legislativo N° 667 sobre Registro de Predios Rurales) señala que, en el título de propiedad tiene que incluirse al cónyuge o conviviente. Para el caso de la propiedad comunal, en las leyes de comunidades nativas y campesinas se dispone que los reglamentos y estatutos internos de las comunidades deban garantizar la igualdad de derechos y obligaciones entre comuneros y comuneras. Sin embargo, en la práctica, el acceso de las mujeres a las decisiones sobre la propiedad sigue siendo limitado.

5.2. Participación política

Frente a un contexto de extractivismo, las mujeres indígenas poseen su propia cosmovisión, valoración y visión relacionadas con el cuidado, alimentación, mantenimiento y protección de la vida de su familia y comunidad. Así, en los Andes, esta diferenciación en los roles de género se manifiesta en el rol de productora de

alimentos de las mujeres indígenas que las lleva a relacionarse con los factores de riesgo externos –como por ejemplo la minería. En la Amazonía, "el monte"[22] y el río son elementos centrales, porque aseguran su sobrevivencia, permiten el cultivo y recolección tanto de diversos frutos como de tubérculos. Sin embargo, cuando las mujeres indígenas se exponen a factores de riesgo –como la actividad hidrocarburífera o la extracción ilegal de la madera–, sus propias vidas, las de su familia y comunidad resultan seriamente afectadas.

Una de las iniciativas para propiciar una participación más equitativa de las mujeres indígenas en espacios comunales es la que viene siendo realizada por la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (en adelante, ONAMIAP) en comunidades andinas y amazónicas. Esta iniciativa pretende el fortalecimiento de conocimientos de las mujeres indígenas acerca de sus derechos, y el intercambio de experiencias para promover su articulación y participación política en la toma de decisiones (cargos comunales, procesos de consulta, etc.).

Para esto, ONAMIAP propuso la modificación de los estatutos comunales para incluir la cuota de género en las listas de candidatos y candidatas para las juntas directivas, así como su reconocimiento explícito como comuneras calificadas. Esta propuesta se concretó con la aprobación de la Ley N° 30982 por parte del Pleno Agrario en el Congreso de la República, para fortalecer la participación de la mujer en las directivas comunales. Dicho proyecto modificaría el artículo 19° de la Ley General de Comunidades Campesinas, para que las directivas comunales incluyan un número no menor del 30 % de mujeres en su conformación.

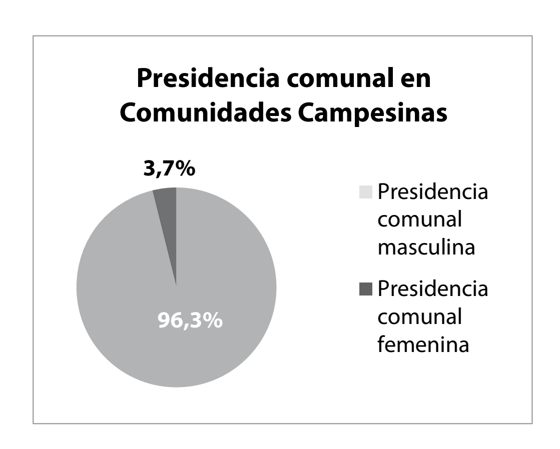
Por otro lado, se ha señalado anteriormente que las mujeres indígenas representan casi un 10% de la población total peruana. Ellas han sido beneficiarias con políticas y programas sociales básicamente asistenciales, pero han sido invisibilizadas como actoras políticas y han sido restringidas a los roles domésticos de madre o gestora del hogar. La construcción del Estado peruano y la forma de entender el gobierno son predominantemente masculinas, hegemónicas y eurocéntricas.

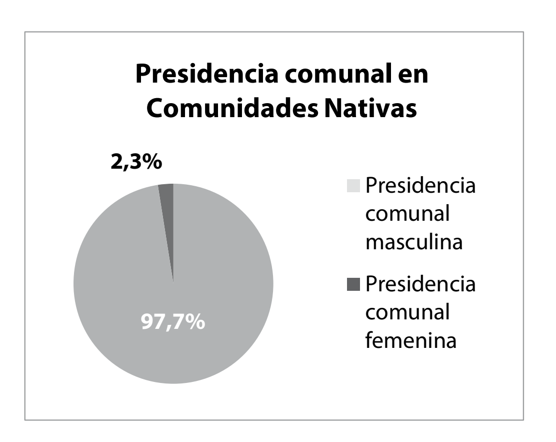
Así, por ejemplo, en el poder legislativo, la participación de representantes mujeres identificadas como "indígenas" es mínima. En el período 2006-2011, se contó con una bancada indígena conformada por tres congresistas que provenían de la dirigencia campesina: Juana Huancahuari, María Sumire e Hilaria Supa. Para el período 2011-2016, no hubo mujer indígena electa como congresista (Hilaria Supa fue elegida como parlamentaria andina). Para el periodo 2016-2021, solo ha sido electa una parlamentaria indígena la congresista Tania Pariona, de 36 parlamentarias electas. Hay que precisar que ninguna norma asegura la representación indígena en el Parlamento, esta identificación es individual.

En el poder ejecutivo, la Ley N° 27680 (aprobada el año 2002) obliga a los partidos políticos a considerar el 15% de espacios en sus listas para candidatos indígenas, de forma que puedan acceder a los consejos regionales y provinciales. Con esta medida se esperaba que la participación política de los indígenas sea mayor. Sin embargo, la realidad nos muestra que los partidos políticos solo incluyen a personas indígenas no por un interés genuino de su participación, sino para cumplir con la cuota electoral exigida legalmente. Dentro de este 15% de participación indígena obligatoria, la participación de la mujer es prácticamente inexistente (CEDILLO, 2018). Lo mismo ocurre a nivel comunal. Según cifras del CENAGRO 2012:

22 Modismo utilizado en la Amazonía peruana para referirse a una montaña pequeña selva adentro.

Gráfico 5: Mujeres indígenas en la presidencia de las Comunidades Campesinas y Nativas





Fuente: elaboración en base a (INEI, 2014)

Esta situación se repite de manera sistemática en todos los espacios de representación. Si bien no existen datos sistematizados de los procesos de consulta previa, la percepción social es que la participación de las mujeres es notoriamente baja. En la formalidad, se sostiene que el proceso de consulta debe tener un enfoque de género; pero, en la práctica, el sistema patriarcal de las comunidades prioriza la participación de representantes varones, sin que el Estado realice esfuerzos por promover ni facilitar la participación de mujeres, sin vulnerar la libre determinación de los pueblos indígenas.

5.3. Educación

Las brechas en la implementación de los derechos sociales y culturales que afectan a las mujeres indígenas se expresan principalmente en la educación. Su acceso tiene un impacto directo en las decisiones y la autonomía de las mujeres indígenas y en otros aspectos del bienestar.

Según el III Censo de Comunidades Nativas 2017, de un total de 575 498 ciudadanos que se autoidentifican como indígenas u originarios, 444 295 mujeres no cuentan con ningún tipo de educación, frente a 131 203 varones, esto significa que más de 77% de indígenas sin ningún tipo de educación formal son mujeres.

Asimismo, la condición de las mujeres de la población que se autoidentifican con algún pueblo indígena u originario andino o de la Amazonía, presentan mayores índices de analfabetismo en relación a los hombres. Así, las mujeres que se autoperciben como Quechua y Aimara son 455 370, en relación a los hombres que alcanzan solo 127, 777. Mientras que las mujeres que se auto perciben como parte de algún pueblo de la Amazonía son 20 643 personas, en relación a los hombres que son 10 088. Por otro lado, entre quienes se autoperciben como parte de otros pueblos indígenas u originarios brecha en relación a mujeres y hombres es de 1 a 3, siendo que las mujeres alcanzan 3 853 mil personas y los hombres 1 347 mil personas.

En cuanto a la población estudiantil, el III Censo de Comunidades Nativas 2017 registra un total de 125 193 alumnos indígenas, de los cuales el 22,5% se encuentra estudiando el nivel inicial/jardín escolar, el 62,7% el nivel primaria y el 14,6% el nivel secundaria. Los niveles de educación básica alternativa (EBA) y educación técnico productiva (CETPRO), tienen una población estudiantil por debajo del 1,0% del total de alumnos. Los pueblos indígenas u originarios conformados por más de

100 comunidades nativas, agrupan una población estudiantil de 93 235 alumnos; es decir, el 74,5% del total de estudiantes de las 2 604 comunidades censadas con alguna institución educativa.

Es interesante ver que, si bien la brecha educativa en mujeres no existe al nivel inicial (incluso hay más niñas que niños matriculados), esta se va haciendo más amplia conforme avanzan los niveles. Lo que significa que la mayor deserción estudiantil recae en las jóvenes indígenas que deben abandonar sus estudios debido a la maternidad o a que tienen que asumir mayores labores domésticas.

5.4. Trabajo

En Perú, las mujeres indígenas enfrentan históricamente muy pocas oportunidades para acceder al mercado laboral remunerado. Las causas son variadas, pero podemos señalar que se parte de la consecuencia del poco acceso a la educación formal y alto grado de analfabetismo. A ello se suman las dificultades geográficas, económicas y la marginación social. Asimismo, las mujeres indígenas sufren una mayor discriminación una vez se encuentran dentro del ámbito laboral. La discriminación en el trabajo afecta a hombres y mujeres indígenas de manera diferente porque el género puede constituir una causa adicional de discriminación de las mujeres indígenas.

Según la ENAHO 2016, 70 de cada 100 mujeres indígenas forman parte de la fuerza laboral. El 69,7% de mujeres indígenas están en condición de ocupadas, 2,1% desocupadas y 28,2% forman parte de la No PEA o Población Económicamente Inactiva, no se refiere necesariamente a trabajo remunerado. Según la rama de actividad, el 39,5% de esta población femenina se desempeñaba en los sectores agricultura (generalmente, como actividad de subsistencia o familiar), pesca o minería; el 28,3% en otros servicios, el 23,3% en comercio y el 7,5% en manufactura (INEI, 2017). Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha expresado su preocupación, por la falta de una normativa que proteja de manera adecuada los derechos laborales de las mujeres indígenas (CIDH, 2011, pág. 114).

En conclusión, si bien existe un reconocimiento cada vez mayor en la protección de los derechos de las mujeres indígenas en diversas áreas y una presencia ascendiente en espacios de deliberación, aún queda pendiente la adopción de un enfoque interseccional y la superación de brechas interculturales y de género, ambas concentradas en las mujeres indígenas y que las coloca en una situación de desventaja aun mayor de la que ya padecen los pueblos indígenas.

De este modo, la incorporación de una mirada de género pensada desde la cosmovisión indígena en la construcción e implementación de políticas, y demás medidas para la garantía de derechos de los pueblos indígenas, deviene en una necesidad para lograr una protección integral y diferenciada de un grupo social. Esta necesidad no solo permite una protección mayor de las mujeres indígenas considerando su especial situación, sino también la posibilidad de construir mejores políticas, como resultado de una mejor retroalimentación con ellas.

Breve mirada de la mujer indígena al Convenio 169 de la OIT[23]



Entrevista a Melania Canales Poma, presidenta de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú

¿Desde la cosmovisión de los pueblos indígenas, cuál es la relación entre el territorio y las mujeres indígenas?

En primer lugar, cuando hablamos de mujeres indígenas y territorio, nosotras las mujeres decimos que el territorio es nuestra vida.

Sin el territorio las mujeres indígenas no existiríamos, porque hay una estrecha relación entre mujer indígena y territorio. En nuestro territorio están nuestras abuelas, nuestra historia, nuestra medicina. Nuestros conocimientos, nuestros saberes, nuestras prácticas ancestrales. Todo eso y más es el territorio. Por eso sentimos, y decimos: "El territorio es nuestra casa".

Es nuestra casa, es nuestro bienestar. Es ahí donde están nuestros ancestros y también donde continuarán nuestras futuras generaciones. Para nosotras eso es muy importante. Nosotras vemos a todos los bienes de la naturaleza como hermanos y hermanas: los árboles, los ríos y las montañas son nuestros dioses y diosas. Nosotras no vemos a la naturaleza como un "recurso", la vemos como parte de nosotras y parte de la familia.

Es por ello que cuando hablamos del Sumaq Kawsay (Buen Vivir) nos referimos a la armonía y la reciprocidad entre todos los seres vivos que existen en el territorio. No solamente entre los seres humanos, sino entre todos. Asimismo, hablamos de la solidaridad, de la igualdad entre todos y todas, porque nos necesitamos.

Nosotros, los seres humanos para seguir viviendo necesitamos del río, del bosque, de los Apus.

¿Cuáles son las principales amenazas a los derechos de las mujeres indígenas?

La mayor amenaza que sufrimos las mujeres indígenas es el despojo territorial. Despojo territorial por las actividades extractivistas que promueven los gobiernos, que según ellos *es la única forma de tener dinero o de lograr el progreso, el desarrollo de nuestros pueblos y también de la economía del Perú*. Ahí está el problema.

Estas actividades extractivistas nos han traído dolor en los territorios. Nos han traído enfermedades, metales pesados en la sangre, trata de personas, trata de mujeres. Nos ha traído pobreza, contaminación, desaparición de la biodiversidad. Nos ha traído desgracia.

De verdad, las actividades extractivas, en un balance histórico, no son una buena experiencia.

23 Entrevista realizada por Luis Hallazi

¿Cuál es la importancia del Convenio 169 de la OIT para las mujeres indígenas?

Para las mujeres indígenas, el Convenio 169 es el instrumento que defiende los derechos de los pueblos indígenas. El Convenio hasta ahora es el marco normativo vinculante más completo para nosotras.

De acuerdo a eso es que los países han ido implementando los derechos recogidos allí. Sin embargo, también han sabido sacarle la vuelta. Por ejemplo, en el Perú, el tema de la consulta previa no está de acuerdo a los estándares internacionales, o sea al Convenio 169, en algunos casos no se ha implementado de manera correcta, privándonos de derechos.

Derechos como la decisión, derecho al consentimiento, derecho a la misma consulta previa porque en realidad no se hace una consulta previa. En el caso de Perú, se está haciendo consulta de las reglamentaciones, pero no de las leyes. Las empresas también entran a los territorios a inspeccionar, a conversar con los dirigentes. Hasta compran a los dirigentes. Y luego hacen la consulta.

¿De qué sirve la consulta previa si ya entró la empresa minera? Y así sucesivamente, podemos hablar de un montón de casos. El Convenio 169 para nosotras es esencial, en la defensa de los pueblos indígenas, pero a veces no se cumple.

El papel de la OIT como garante del Convenio 169 OIT en cuanto a las mujeres indígenas

Desde ONAMIAP hemos venido trabajando, hemos venido exigiendo el cumplimiento del Convenio 169 al Estado peruano. Pero muy poco he visto la intervención, en este caso, de los funcionarios de la OIT. Eso nos preocupa mucho. Será porque es parte de las Naciones Unidas. No lo sé. Pero es como que no hay una verdadera intervención como garante de estos derechos. Como que no se está trabajando. No sé, pero la verdad es que desde nuestra organización hemos tenido muy poco relacionamiento con la OIT en los debates, en las discusiones del Convenio 169.

Así fue también cuando han estado haciendo la consulta de las reglamentaciones. Han estado presentes, pero ellos se mantenían como observadores. No asumían una posición firme en la defensa de los derechos, sobre todo del Convenio 169. Esa es una preocupación para nosotras también. Sentimos que no hay fuerza de parte del garante del Convenio. Esperamos una actitud más decidida por parte de la OIT y de todo el sistema de Naciones Unidas.

6. JUSTICIA INDÍGENA



Foto: Inforegión

Concordancias: *art. 8, 9, 10, 11, 12 del C. 169 OIT.*

La justicia comunal, es la justicia impartida por las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, no es una creación normativa ni tampoco académica; sino la manera histórica de como los pueblos originarios han dado respuesta a un sistema de justicia que no entiende la diversidad y por ende las diferencias culturales prevalente en el mundo rural.

Las comunidades tienen serios problemas para acceder a la justicia estatal. El reconocimiento de la justicia comunal se confunde por momentos con el reconocimiento de las rondas campesinas, esto porque en el Perú son las rondas campesinas las que principalmente han ejercido la justicia comunal y en muchos casos el ejercicio de justicia comunal ha cohesionado y fortalecido la institución de las rondas campesinas. El mismo artículo 149 de la Constitución no les reconoció a las rondas campesinas autónomas, que surgen fuera de la estructura comunal, funciones jurisdiccionales. Primero fueron criminalizadas y luego alcanzaron reconocimiento a través de un acuerdo plenario de la Corte Suprema.

6.1. Coordinación entre la justicia comunal y la justicia ordinaria

Luego del reconocimiento de la justicia comunal, la coordinación entre la justicia comunal y la justicia ordinaria o estatal genera aún grandes debates. En ese contexto, el artículo 18 del Nuevo Código Procesal Penal es significativo, pues reiteró una regla que ya estaba en el artículo 149 de la Constitución: que la justicia comunal tiene una prelación y una preferencia al momento de resolver un conflicto.

"Nuevo Código Procesal Penal
Artículo: 18° Límites de la jurisdicción penal ordinaria
La jurisdicción penal ordinaria no es competente para conocer:
1. *De los delitos previstos en el artículo 173° de la Constitución.*
2. *De los hechos punibles cometidos por adolescentes.*
3. *De los hechos punibles en los casos previstos en el artículo 149° de la Constitución".*

Ciertamente, algunos no quieren ver en esta norma, interpretada en consonancia con la Constitución, una regla de preferencia para que la primera opción la tenga la justicia comunal, en caso de conflicto con la justicia estatal.

6.2. Reconocimiento de la Justicia Comunal por la CERIAJUS

Un indicador del nivel del reconocimiento social de la justicia comunal, en la línea del acuerdo nacional antes comentado, lo constituye el reconocimiento de la justicia comunal por el plan elaborado por la Comisión Especial de Reforma Integral del Sistema de Justicia (CERIAJUS), creada por el Gobierno de Alejandro Toledo en abril del 2004, donde dieciséis representantes de las instituciones del sistema de justicia y de las organizaciones representativas de la sociedad civil, reconocieron la importancia de las rondas campesinas y de la justicia comunal, en el marco de los esfuerzos por permitir el acceso a la justicia de la población rural.

El documento final del Grupo de Trabajo de Acceso a la Justicia comienza por reconocer que *"el principal problema de la justicia en el Perú son sus serias limitaciones al acceso universal de los ciudadanos a la justicia".* Esta situación encontraría sus causas según dicho documento en la "*la existencia de barreras geográficas, económicas, lingüísticas y culturales que afecta la condición de igualdad*", y en los *"serios problemas de funcionamiento y deficiente servicio de justicia".*

Ante esta situación, y reconociendo la *"escasa cobertura del sistema justicia",* propone encaminarnos hacia un "*modelo de justicia inclusivo*", y en nuestro caso en concreto, *"desarrollo de la justicia comunal".* La propuesta señala como problema la ausencia de coordinación entre la justicia comunal y la justicia ordinaria, así como la falta de respeto de la justicia comunal por las autoridades públicas y la justicia ordinaria. Dicho grupo de trabajo, reconoce como problema la falta de "respeto" de las autoridades públicas y del sistema de justicia de la justicia comunal, como consecuencia de la falta de una adecuada coordinación ente la justicia comunal y la justicia ordinaria.

> *"la justicia comunal reconocida en la Constitución Política, requiere algunos ajustes a nivel normativo y funcional debido que a pesar que se reconoce el ejercicio de funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen derechos fundamentales,* **no existe una adecuada coordinación con la justicia ordinaria y las autoridades públicas, la que muchas veces no respeta sus decisiones***".*

Ante esta realidad se plantea como objetivo específico: *"Consolidar la justicia comunal ejercida por las autoridades de los pueblos indígenas, rondas campesinas, comunidades campesinas y nativas, como reconocimiento de la pluralidad del país".* La propuesta de la CERIAJUS en esta materia es el *"Desarrollo de políticas públicas de reconocimiento y respeto de las manifestaciones jurídicas propias de los pueblos indígenas, comunidades nativas, campesinas y rondas campesinas".*

Si se mira en perspectiva, se advertirá que la justicia comunal en materia de acceso a la justicia, va generando contenido a una ciudadanía diferenciada, útil para una sociedad

diversa y un Estado que atiende esa diversidad. Todo esto va lentamente derribando miedos e incomprensiones.

6.3. Nuevas perspectivas del desarrollo jurisprudencial de la justicia comunal: las sentencias del Tribunal Constitucional

Cuatro son las sentencias del TC en las que se han pronunciado específicamente sobre la justicia comunal. Los casos Huaura, Tres Islas, Zelada Requelme y Villar Vargas. Si bien, este desarrollo aún es incipiente y en el caso Villar peligroso, en relación con lo reconocido por el artículo 149 de la Constitución (RUIZ , 2019).

En ese sentido, en primer lugar, el caso Huaura, comuneros interponen demanda de amparo contra la Comunidad Campesina de Aucallama solicitando que se ordene se les restituya sus derechos como miembros. La sentencia del TC, sin tener mucha comprensión del fenómeno de las diferencias culturales detrás de la justicia comunal, insistirá en el derecho a la defensa, como garantía del debido proceso:

> *"Lo señalado evidencia que la entidad emplazada* ***procedió a cesar en su condición de comuneros*** *a los demandantes sin previo proceso sancionador interno respetuoso del ejercicio del derecho al debido procedimiento en su manifestación de derecho a la defensa que les asiste, pues la decisión de imponer la máxima sanción sin siquiera notificar a los demandantes sobre las acusaciones existentes en su contra revela una incomprensión del derecho de defensa, situación que no puede pasar inadvertida para este Colegiado". (STC No 00220-2012-PA/TC, f.j. 7)*

Añade:

> *"Este Tribunal considera que al interior de una comunidad campesina se puede ejercer contra los miembros de ésta el derecho disciplinario sancionador, cuando estos cometan faltas tipificadas en la ley o sus estatutos, siempre y cuando se les garantice un debido proceso y se respeten los derechos fundamentales consagrados en la Constitución. Ello por cuanto el derecho fundamental al debido proceso irradia todo tipo de procesos y procedimientos, cualquiera que fuese su naturaleza, incluyendo las relaciones interprivatos. En dicho contexto la Comunidad Campesina de Aucallama, en su condición de persona jurídica con interés público, sujeta a los principios, valores y disposiciones constitucionales, tiene la obligación de respetarlos al igual que un ciudadano o institución pública o privada". (STC No 00220-2012-PA/TC, f.j. 5)*

Revisando otro caso, en el de Tres Islas, el TC plantea la diferencia entre la autonomía territorial y la autodeterminación y el ejercicio de la función jurisdiccional:

> *"La demandante indica que en virtud de la autonomía comunal reconocida por el artículo 89º y materializada en el artículo 149º de la Constitución, la comunidad tiene derecho de organizarse y tomar las medidas que estimen más pertinentes para la protección de sus intereses y derechos, lo que en este caso se manifiesta en la capacidad de controlar quiénes ingresan a su territorio. No obstante, mediante la sentencia que ahora se cuestiona se ordenó la destrucción de la caseta y el cerco de madera que permitía realizar tal control. Alega que la sentencia cuestionada vulnera su autonomía comunal, facultad constitucional otorgada a las comunidades campesinas y nativas". (STC No 01126-2012-HC, f.j. 3)*
>
> *"Como ha sido indicado en la presente demanda, la comunidad nativa representada por la demandante decidió controlar la intrusión no autorizada*

de terceros que estarían vulnerando la integridad territorial, física y biológica de la comunidad nativa porque estarían realizando actividades de tala ilegal de árboles, minería informal y la prostitución informal. (…). La demandante argumenta que dicha decisión fue tomada por los dirigentes de la comunidad nativa en virtud del ejercicio de su función jurisdiccional, reconocido por el artículo 149º de la Constitución. De igual modo, la demandante alega que luego de la sentencia antes referida y que ahora se cuestiona, se inició una persecución en contra ella y contra los directivos de la comunidad que tomaron la decisión, atentando contra su libertad". (STC No 01126-2012-HC, f.j. 4)

En realidad, el TC disiente de los demandantes, pues considera que no estamos ante un caso de justicia comunal en sentido estricto, sino de ejercicio de la autonomía de las comunidades en la disposición de sus territorios y de su propiedad.

Luego tenemos el caso Zelada, que establece un contenido mínimo del debido proceso aplicable a la justicia comunal:

*"Por lo tanto, en virtud de estos dos elementos, es posible deducir que toda jurisdicción comunal en nuestro país debe contar con: **a)** Autoridades comunales para ejercer la jurisdicción y tomar de decisiones administrativas**. b)** La facultad de competencia para resolver el conflicto jurídico que ocurra en su territorio, de conformidad con su desarrollo histórico-cultural, su derecho consuetudinario y, en general, su particular sistema normativo. **c)** Procedimientos que permitan una mínima garantía de los derechos fundamentales de los procesados y los agraviados. **d)** La potestad para hacer efectivas sus decisiones y que estas sean definitivas, con plena observancia de los derechos fundamentales de los integrantes". (STC No 02765-2014-AA)*

Finalmente tenemos el preocupante caso Villar:

"[…] es un hecho que teniendo como referencia directa lo previsto en el artículo 149 de la Constitución, ningún delito que pueda, además de lesionar bienes jurídicos tutelados por la ley penal, lesionar el contenido constitucionalmente protegido de derechos fundamentales o de bienes jurídicos de relevancia constitucional vinculados a estos, podía ser pasible de juzgamiento en el ámbito de la justicia comunal". (STC No 07009-2013-PHC, f.j. 34)

"En el escenario descrito, queda claro que por ejemplo, no podrían ser materia de conocimiento en el ámbito de la justicia comunal, todos aquellos delitos que recaigan sobre derechos fundamentales como la vida, la salud, la integridad física, psíquica y moral, la libertad, entre otros o que puedan afectar de alguna forma los intereses de aquellas personas ubicadas en condición especial y/o sensible como los niños, los adolescentes, las mujeres en estado de embarazo, los ancianos, etc.". (STC No 07009-2013-PHC, f.j. 35)

"de ninguna manera son pasibles de ser conocidos en el fuero comunal, pues tal clase delitos no solo repercuten sobre el contenido de derechos fundamentales esenciales, sino que comprometen a personas de condición especial como son sin duda, los menores de edad". (STC No 07009-2013-PHC, f.j. 39)

Es evidente que el TC desconoce en el caso Villar que las rondas campesinas y la justicia comunal, en buena medida nacieron no solo para organizar la vida en el ámbito rural, sino que surgieron para enfrentar en un inicio el abigeato y después la diversa delincuencia ante el vacío y el abandono en que el Estado deja a los pueblos indígenas y a la población rural. Prohibir a la justicia indígena que vea delitos es, en el fondo, prohibir que cumplan con la función principal que cumplen. Significa, desnaturalizar

su función específica, condenándolas a ver asuntos residuales. En el fondo, se está vaciado de contenido la justicia indígena, inutilizándola para la finalidad que fue creada.

El TC en el artículo 149 de la Constitución de 1993 no restringe a la materia penal de la justicia indígena como lo pretende el TC en el caso Villar. El único límite que la Constitución establece a la justicia indígena son los derechos fundamentales. El artículo 149 no precisa cuál es la competencia material de la justicia indígena, es decir, qué materias resuelve la justicia estatal y qué materias la justicia indígena. En tal sentido, los límites que ha pretendido establecer el TC en el caso Villar no están en la Constitución. Por tanto el TC ha modificado en los hechos el artículo 149 de la Constitución. Mencionar además que el TC en el caso Villar no ha motivado su interpretación de cuál debe ser la competencia material de la justicia indígena.

En los hechos se ha subordinado la justicia indígena a la justicia estatal. Pero no solo se ha alterado el modelo constitucional de justicia indígena, sino que, vía interpretación constitucional, se ha alterado la relación entre la justicia comunal y la justicia estatal. Si tenemos en cuenta que el artículo 149 establecía una relación de coordinación entre ambas justicias, y la coordinación solo se da entre iguales, podemos concluir que hemos pasado de un modelo de autonomía y coordinación de las justicias ordinarias e indígena, a un modelo donde la justicia indígena queda subordinada a la justicia estatal, quedando la justicia indígena para casos domésticos, residuales, casi como equivalente a los casos que resuelve la justicia de paz.

El TC, al restringir la justicia indígena, desconoce el pluralismo cultural. El TC desconoce que el ejercicio de la costumbre es expresión de la identidad cultural y que hay una obligación constitucional del Estado de tomar en cuenta las diferencias culturales. Desconocer, ignorar y hasta sancionar las prácticas tradicionales de las comunidades por parte del Estado, siempre que estas costumbres respeten los derechos fundamentales por tanto, resulta incompatible y violatorio del artículo 2 inciso 19 de la Constitución Política, el cual de acuerdo con la interpretación que le corresponde, consagra el derecho a ser diferente, esto es tanto en su identidad, su cultura, costumbre y etnicidad.

De acuerdo a lo manifestado podemos señalar que se desconoce el principio de interculturalidad. Puesto que el TC decide por los pueblos indígenas cuales son los asuntos que resolverá la justicia indígena. El principio de interculturalidad exige un dialogo entre la justicia indígena y la justicia estatal, no la imposición del Estado de su concepción de justicia. En ese sentido, esta sentencia del TC implica que el Estado estaría decidiendo por los pueblos indígenas qué temas ellos resolverían y juzgarían.

A partir del análisis de estas sentencias podemos concluir en la urgencia porque el Poder Judicial a través de sus órganos correspondientes dediquen mayores recursos humanos y presupuesto a fortalecer su institucionalidad para establecer un diálogo intercultural con la justicia comunal. De la misma manera el sector competente Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; la situación de abandono de políticas públicas interculturales, que reconozcan la diversidad cultural pasa por la falta de respeto a la institucionalidad de la justicia comunal. En ese sentido el Congreso de República debe priorizar y garantizar el debate participativo para contar con una ley de coordinación de la justicia ordinaria y justicia especial.

7. CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA



Foto: David Dudenhoefer / IBC

***Concordancias**: arts. 2, 3, 4 y 5 del C. 169 OIT.*

Las prácticas de criminalización estatal se basan en la instrumentalización de mecanismos institucionales para tratar legal y simbólicamente como si fuesen delitos, crímenes y/o actos ilegales, actividades que son legítimas desarrolladas por los pueblos indígenas en la defensa de sus derechos. Estos derechos les son reconocidos tanto a nivel nacional (Constitución Política), como a nivel internacional (Convenio 169 de la OIT y DNUDPI, básicamente).

A lo largo de las últimas décadas, con la consolidación del modelo extractivista, la violencia institucional y simbólica contra los pueblos indígenas ha recrudecido. Una de sus manifestaciones es la emisión de normas para sancionar líderes sociales e indígenas que defienden legítimamente sus derechos a la salud, a un ambiente sano, al territorio por mandato comunal y a sus organizaciones sociales, etc. Así también, se han expedido normas para facilitar el control policial y militar del territorio, de tal forma puedan dar uso indebido de la fuerza con el fin de amedrentar las protestas y organización de los pueblos indígenas.

7.1. Criminalización de la administración de justicia comunitaria

El Convenio 169 de la OIT establece en su artículo 5, el derecho que los pueblos indígenas tienen a conservar sus valores, costumbres, prácticas e instituciones ancestrales, en el artículo 8 y 9 el derecho al control de sus propias instituciones, derecho consuetudinario, sistemas de justicia y métodos de persecución y sanción de delitos, en el marco del respeto de los derechos humanos, artículo 10 al 12 el derecho a la aplicación de la justicia ordinaria y de los procedimientos legales considerando sus

especiales características económicas, sociales y culturales. A pesar de ello en Perú por décadas se han venido dando prácticas judiciales que han criminalizado el derecho de los pueblos indígenas a aplicar su propio sistema de justicia dentro de su territorio.

Existen muchos casos, algunos más documentados que otros, veamos los casos de las comunidades campesinas de Ayabaca y Huancabamba, en Piura. Desde el 2004, ambas comunidades vienen oponiéndose a la realización del proyecto minero "Río Blanco" de la empresa Xijin Mining. A lo largo de estos años, el Ministerio Público ha realizado investigaciones contra miembros de dichas comunidades por la presunta comisión de los delitos de secuestro, usurpación de funciones y ofensa a los símbolos patrios. Sin embargo, algunas de estas investigaciones han sido archivadas.

Otro caso emblemático es el del Proyecto Minero Conga, en Cajamarca. En el año 2012, los dirigentes campesinos Ydelso Hernández Llamo y Manuel Ramos Campos fueron criminalizados por ejercer su derecho a la jurisdicción comunal, al decidir retirar las tranqueras que la empresa minera Yanacocha S.R.L. había colocado en los caminos ancestrales del lugar. La diligencia pública de retiro de las tranqueras se llevó a cabo en agosto de 2013, con la presencia del Ministerio Público, Policía Nacional del Perú (en adelante, PNP), representantes de Yanacocha SRL, prensa nacional y extranjera, etc. Sin embargo, la empresa minera Yanacocha formuló denuncia penal contra los dirigentes campesinos por la presunta comisión del delito de usurpación agravada.

7.2. Criminalización de la labor de defensa de derechos indígenas

Otra de las formas en las que se han venido criminalizando a los pueblos indígenas en el Perú es a través de la criminalización de la labor de quienes defienden sus derechos. Al igual que en el caso de la criminalización de la justicia comunal, se hace un uso indebido del derecho penal, porque se somete a las y los defensores a procesos penales prolongados, vulnerándose así su debido proceso. Así, la judicialización de voceros y voceras, líderes y miembros comunales se ha convertido en una estrategia estatal para el debilitamiento y desarticulación de la organización indígena que defiende legítimamente sus derechos, muchas veces vulnerados por los impactos negativos de las actividades extractivas.

Uno de los casos emblemáticos en este sentido es la criminalización de alrededor de 40 miembros de comunidades campesinas de Apurímac por oponerse al proyecto minero Las Bambas. Proyecto minero-cuprífero más grande del país que se encuentra en su fase inicial de explotación; sin embargo, ha generado los siguientes grandes impactos negativos: (i) se encuentra operando sobre el territorio de diversos pueblos indígenas; (ii) la extracción y el transporte del concentrado mineral por vía terrestre ocasiona serios perjuicios al ambiente y a la salud de las comunidades; asimismo (iii) los usos de determinados tramos de la carretera han ido imposibilitado para las comunidades de manera ilegal.

Frente a estos impactos negativos, los miembros de las comunidades campesinas de Apurímac exigieron el cumplimiento de acuerdos de la empresa minera MMG Las Bambas; demandaron la derogación del Decreto Supremo N°011-2016-MTC, que considera como "vía nacional" el tramo del corredor que atraviesan las comunidades y que no fue consultado a las comunidades susceptible de ser afectadas; y realizaron el bloqueo de carreteras desde febrero de 2019, como forma de protesta frente a la indiferencia ante sus demandas. A raíz de estas acciones –que tenían como propósito la defensa de sus derechos–, fueron investigados por presuntamente haber cometido delitos contra las comunicaciones, delitos de daños, entre otros.

Retomando el caso de Ayabaca y Huancabamba (2004), Con relación al primero, se registraron alrededor de 400 defensoras y defensores criminalizados, incluyendo investigados y procesados. A la fecha, la mayoría de estos casos ya se encuentran archivados. En el caso del "Aymarazo" (2011) conflicto que se inició a partir de las concesiones mineras del proyecto Santa Ana (empresa Bear Creak), dicho proyecto minero iban a funcionar muy cerca del sistema hidrográfico del Lago Titicaca y sobre territorios de comunidades campesinas, sin embargo dicho proyecto no fue consultado a los pueblos aymaras y quechuas de Puno que ahí se asentaban.

Por ello, el Frente de Defensa de los Recursos Naturales de la Zona Sur de Puno impulsó una protesta, lo cual provocó que el gobierno peruano decida suspender el proyecto, así como abrir proceso penal a los responsables de las protestas, como al señor Walter Aduviri, presidente del Frente de Defensa, por una supuesta comisión del delito contra la tranquilidad pública. En agosto de 2019 mediante sentencia de casación del Juzgado Penal Colegiado de Puno, el señor Aduviri fue condenado como coautor no ejecutivo del delito contra la tranquilidad pública.

En esa línea, es importante también mencionar la criminalización de baja intención, que se generada cuando los lideres involucrados en la defensa territorial se encuentren expuestos a que se les abran procesos legales por diversas causas, o cuando se abren las causas se vician los procedimientos incriminatorios por ejemplo notificando s de manera incorrecta lo que restringe no solo su derecho a la defensa sino también el derecho a defender a sus comunidades, pues existe un constante temor a las acciones legales que el Estado pueda emprender en su contra.

7.3. Militarización de territorios de pueblos indígenas

Los procesos de militarización de los territorios de los pueblos indígenas en Perú se dan con el principal objetivo de lograr su control político, de esta manera, garantizar el desarrollo de actividades extractivas y de infraestructura sin mayor impedimento. En las últimas tres décadas, el Estado peruano ha utilizado básicamente tres tipos de estrategias para lograr la militarización de territorios indígenas a partir del uso indebido de la fuerza estatal. Sin embargo, las mismas contravienen los derechos reconocidos a los pueblos indígenas, más precisamente los artículos 2, 3, 4 y 7 del Convenio 169 de la OIT. Estos se refieren al derecho de desenvolverse según sus propias formas de vida, de desarrollo e identidad, sin discriminación o coerción alguna.

7.3.1. Convenios de la Policía Nacional con empresas mineras

Con la promulgación de la Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú (Ley N° 27238, mayo 2002), la PNP quedó facultada para la celebración de Convenios de prestación individualizada o localizada de servicios; con la previa autorización del titular del sector (Ministerio del Interior). Con la Ley de régimen de personal de la PNP (Ley N° 28857, julio 2006), se desarrolló esta facultad de forma más detallada y se simplificó su trámite dejando la celebración o aprobación de convenios con personas naturales o jurídicas, privadas o públicas a cargo del Director General de la PNP, con la obligación de informar (se elimina la aprobación previa) al titular del sector (Ministro del Interior). Sin embargo, esta facultad era delegable, así que, en la práctica, eran los Directores Regionales los que celebraron estos Convenios.

Con la aprobación del Decreto Legislativo N° 1148 (2012), se precisa que los servicios de seguridad privada se brindarían solo de manera excepcional (artículo 48.5 y artículo 55). Dicha posibilidad que tiene la PNP de brindar, en forma excepcional, servicios de seguridad privada ha sido tácitamente ratificada por el Decreto

Legislativo N° 1213 del 2015, artículos 4.1; 7.1 y 24.1.g y por el Decreto Legislativo N° 1230 del 2015, artículos 4; 13-A.1, primer y quinto párrafo. Si bien ambos Decretos establecen la dedicación exclusiva del personal que ejerce función policial y le prohíben expresamente la prestación individual de servicios de seguridad privada en sus días de descanso; también contempla la posibilidad de que los servicios de seguridad privada puedan ser brindados por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas (incluida la PNP).

Es decir, se ha utilizado este marco normativo para justificar la privatización de la fuerza policial y su uso indebido en favor de empresas extractivas. Con ello, se estarían desnaturalizando los objetivos institucionales de la PNP y los siguientes supuestos lo demuestran (RED MUQUI, GRUFIDES, DHSF, FEDEPAZ & DPLF, 2018):

a. Cuando se realizan requerimientos para el traslado de efectivos en servicio desde las dependencias policiales más próximas hacia el área de funcionamiento de la empresa extractiva, con el objetivo de brindar servicios de seguridad privada, en cumplimiento del convenio celebrado. Esto produce un significativo desmedro en el número de efectivos policiales disponibles para la salvaguarda del interés general del Estado y el resguardo de la seguridad interna de la ciudadanía.
b. Cuando en una situación de conflictividad social que enfrenta a la población local y a la empresa extractiva, evidentemente en estos casos se pone en cuestión la parcialidad, equidad e independencia con la que actúan los efectivos policiales.
c. Cuando las instalaciones (viviendas, restaurantes, comedores, servicios médicos, etc.) de propiedad de la empresa minera son utilizadas por efectivos policiales como si se tratasen de sus empleados, al servicio de su seguridad privada.
d. Cuando las instalaciones de las empresas mineras fungen de "comisarías", donde permanentemente se encuentran contingentes policiales que se relevan periódicamente, funcionando en la práctica como "seguridad particular" de la empresa a la que le presta el "servicio" en base a los convenios suscritos.
e. Cuando a quienes en la precariedad de las condiciones laborales en las que se encuentran se les facilita un estímulo cuestionable que puede potencialmente inducir a efectivos policiales a buscar mejores condiciones de desempeño profesional junto con la empresa extractiva que se los ofrece, a costa de favorecer sus intereses privados como empresa frente a los comunes.

Entre los casos más conocidos de celebración de convenios entre la PNP y empresas extractivas son: en el norte del país, con la empresa minera La Zanja y la empresa Yanacocha en Cajamarca, minera Afrodita en Amazonas; en el sur del país, con la empresa Las Bambas en la región de Apurímac, Trata Tintaya y Hudbay en la región de Cusco y Aruntani en la región de Puno; en la zona amazónica, con la empresa hidrocarburífera Petroperú en las regiones de Amazonas y Loreto. A diciembre del 2018 se ha podido determinar que existen 29 convenios suscritos entre la PNP y las empresas encargadas de las actividades extractivas.

7.3.2. Estados de emergencia inconstitucionales

Durante el segundo semestre del 2017, y mediante Decreto Supremo N° 085-2017- PCM, Decreto Supremo N° 093-2017-PCM, Decreto Supremo - N° 101-2017-PCM, Decreto Supremo N° 107-2017-PCM, Decreto Supremo N° 120 – 2017-PCM, emitidos desde la PCM entre agosto y diciembre de 2017, se declaró continuamente el estado de emergencia en Chalhuahuacho y Mara provincia de Cotabambas del departamento de Apurímac y en el distrito de Capacmarca de la provincia de Chumbivilcas del departamento del Cusco, alrededor de 5 meses de intervención de las fuerzas armadas en territorios de comunidades campesinas donde operan proyectos de inversión minera.

Luego, mediante el Decreto Supremo N° 006-2018-PCM (enero 2018), el gobierno del ex presidente Pedro Pablo Kuczynski, una vez más declaró en estado de emergencia la zona sur andina del país, extendiendo el alcance del territorio intervenido ahora ya no solo Apurímac y Cuzco sino también Arequipa, lo que se conoce como el "Corredor Minero" del Sur por ser una zona estratégica de operaciones de extracción y transporte de minerales, en esa zona se encuentra el proyecto minero más grande del Perú por su volumen: Las Bambas, proyecto cuprífero que extrae el mineral y lo embarca desde el puerto de Matarani en Arequipa. El terminal portuario de Matarani es considerado la primera puerta de salida de cobre de América, es un terminal por el que se despacha no solo todo el cobre de la zona sur del Perú sino que también traslada mineral que viene de Cochabamba en Bolivia.

Para febrero y abril del 2018 se emiten el Decreto 015-2018-PCM y el Decreto Supremo N° 037-2018-PCM, que prorrogan el estado de emergencia por 4 meses más. En 2019 se continúa con la política de declaratoria de estado de emergencia en la zona con el Decreto Supremo N° 008-2019-PCM. Todos estos decretos emitidos se fundamentan en informes policiales donde la Dirección General de la PNP recomienda las declaratorias de emergencia y sus prórrogas, esto sin mayor argumentación de hechos que configuren los supuestos constitucionales de declaratoria de estados de emergencia afectada a los pueblos indígenas organizados en comunidades campesinas principalmente de las zonas de Apurímac y Cuzco.

7.3.3. Activos Críticos Nacionales

El 06 de julio del 2017 se aprobó el "Plan de Inteligencia Nacional – PIN 2018" en el que se determinan las amenazas que podrían afectar a las capacidades nacionales, así como la Política de Seguridad y Defensa Nacional. En el marco de esta política se señala que los Activos Críticos Nacionales – ACN son aquellos recursos, infraestructuras y sistemas que son esenciales e imprescindibles para mantener y desarrollar las capacidades nacionales.

En noviembre de 2017 se emitió el Decreto Supremo N° 106-2017/PCM que aprueba el Reglamento para la Identificación, Evaluación y Gestión de Riesgos de los Activos Críticos Nacionales – ACN a partir de la propuesta elaborada por la Dirección Nacional de Inteligencia – DINI el cual tiene como principal objetivo gestionar la seguridad de los ACN garantizando la intangibilidad o continuidad de sus operaciones, esto bajo el argumento que los ACN son bienes jurídicos esenciales e imprescindibles para mantener y desarrollar las capacidades nacionales, la gestión y supervisión de la implementación de este Reglamento está a cargo de la DINI - Dirección Nacional de Inteligencia.

Este Reglamento faculta la intervención del Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior, cuando identifiquen fuentes de riesgo como ***"actividades que perturban la paz o el orden interno"*** esto es que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional pueden intervenir en zonas de conflicto social por actividades extractivas, esto bajo la gestión y supervisión de la DINI, sin que se haya establecido ningún criterio para la salvaguardar de los derechos fundamentales de las comunidades y poblaciones de los territorios intervenidos y sin necesidad de declaratorias de estado de emergencia de acuerdo al artículo 137 de la Constitución .

En setiembre del 2019, se emitió el Decreto Supremo N° 007-2019-DE que Aprueba la "Directiva Nacional de Seguridad y Defensa Nacional para la protección de Activos Críticos Nacionales" que establece los lineamientos que deben seguir los sectores responsables de la protección de los ACN en materia de Seguridad y Defensa Nacional, esta directiva a cargo del Ministerio de Defensa , en su disposición 5.3 establece 5

fases de actuación tanto de la PNP como de las Fuerzas Armadas sin ningún criterio de proporcionalidad como salvaguarda para la protección de derechos como la vida o integridad.

En suma, la criminalización de las prácticas de protesta o de defensa de derechos de los pueblos indígenas por parte de las fuerzas estatales ha ocasionado un atropello a los derechos de las personas que ejercen esta defensa, una barrera muy grande para el ejercicio de estos derechos y una grave dificultad para (re)establecer una relación equitativa entre el Estado y los pueblos indígenas. El uso de mecanismos legales (normas que aprueban convenios entre la PNP y las empresas) para lograr fines ilegales (privación de la libertad por ejercicio del derecho de protesta o de defensa, evitándose así cualquier oposición u obstáculo a la implementación de medidas susceptibles de afectar a los pueblos indígenas) no es el camino para lograr la reconstrucción de esta relación, lo cual es clave para comenzar a hablar de garantía de derechos.

Finalmente existen diversos procesos judiciales[24] presentados contra la criminalización de la protesta social, entre ellos están litigios constitucionales contra dichos actos de criminalización de la protesta que resumidamente nombramos:

Actor y región donde se ha presentado	Acción y año de presentación	Estado
Colegio de Abogados de Puno (Lima)	Demanda de inconstitucionalidad contra el Congreso, por el tercer párrafo del artículo 200 del Código Penal que regula el delito de extorsión, por criminalizar la protesta. (2018)	Actualmente, se encuentra en el TC para que se emita sentencia luego de la audiencia.
Frente de defensa de los intereses de Chalhuhuacho, (Apurímac)	Demanda de hábeas corpus contra PCM y el MININTER, por emitir Decreto Supremo Nº 101-2017-PCM, que declaró Estado de emergencia en Chalhuahuacho y Maras, por no acreditar la grave afectación al orden interno. (2017)	El caso fue rechazado en las dos primeras instancias. Actualmente, encuentra en el TC para audiencia.
Luciano Ataucuri Chávez de la Federación Interprovincial de Defensa Territorial y Ambiental de Cotabambas, Chumvibilcas, Espinar, Paruro y Grau y del Frente Único de Defensa de los Intereses de Chalhuahuacho (Cusco),	Demanda de hábeas corpus contra la PCM y el MININTER, por expedir el Decreto Supremo No 037-2018-PCM que declaró Estado de emergencia en Chumbivilcas, por no acreditar la grave afectación al orden interno. (2018)	Fue rechazada la demanda en las dos primeras instancias. Subió al TC y este desestimó la demanda por sustracción de la materia.
Evelyn Natividad Cavero, Consejera regional del Gobierno Regional de Apurímac.	Demanda de acción popular contra la prórroga del Estado de emergencia en el corredor vial aprobada por D.S. 037-2018-PCM, (2018), por no acreditar la grave afectación al orden interno.	Fue rechazada por sustracción de la materia en primera instancia.
Oscar Mollohuanca y asociación de productores de Huinipampa (Cusco),	Demanda de amparo contra el convenio Glencore y la policía. (2015) .	Fue rechazada en las dos primeras instancias. Actualmente, se encuentra en el TC.

24 Lista de procesos llevados a cabo con la asesoría de diversas organizaciones no gubernamentales brindada por IDL, patrocinador de todos los procesos en coordinación con organizaciones como DAR, CooperAcción, IDLADS, CAAAP entre otras.

Actor y región donde se ha presentado	Acción y año de presentación	Estado
Víctor Limaypuma y otros, (Apurímac)	Demanda de amparo contra el convenio MMG (Las Bambas) Glencore y la policía. (2019)	Se encuentra en primera instancia
Colegio de Abogados de San Martín (Lima)	Demanda de inconstitucionalidad contra las normas que dan cobertura a los convenios entre empresas y policía. (2019)	El caso se encuentra en el TC a fin de que se emita sentencia luego de la vista de la causa
Jennifer Moore, con la (Lima).	Demanda de hábeas corpus contra MININTER y MIGRACIONES, por detener en forma arbitraria a la activista ambiental y defensora de derechos humanos Jennifer Moore, en el 2017.	La demanda fue rechazada en primera instancia, subió a la sala penal y esta revocó la sentencia de primera instancia, y ordenó sea admitida. El juez de 1ra instancia declaró fundada la demanda.

En este cuadro se puede apreciar, diferentes procesos constitucionales contra el andamiaje institucional que promueve la criminalización de la protesta social en el Perú. Se trata de un esfuerzo por cuestionar la constitucionalidad de los diferentes componentes de éste, con la finalidad de que se dejen sin efecto. En esa línea, sería bueno que los funcionarios del Estado comprendan que la respuesta a estas protestas no debe ser punitiva, penal y represiva sino política a través del diseño e implementación de políticas públicas de protección de derechos que se generan en conflictos sociales.

Desde 1994 hasta la fecha se han suscrito alrededor de 150 convenios entre la Policía Nacional del Perú y las empresas extractivas. Producto de éstos, los efectivos policiales les prestan servicios extraordinarios y les prodigan un trato diferenciado y privilegiado, a cambio de una retribución económica. De esta manera los policías se convierten en guardias particulares de intereses corporativos, en menoscabo de sus funciones como servidores públicos que reciben sus sueldos de los impuestos de todos los contribuyentes. En la práctica, estamos ante el fenómeno de la privatización de la función pública policial y del orden interno.

Existen casos de persecución penal a defensores de derechos humanos. Un ejemplo de ello, es el de la activista canadiense Jennifer Moore quien en febrero de 2017 fue detenida en Cusco por la Policía Nacional luego de que difundiera un documental que cuestionaba las malas prácticas de la empresa minera Hudbay. Moore fue sometida a un procedimiento administrativo en el que se vulneraron todas las garantías: no tuvo derecho a la defensa y se emitió una orden de impedimento de ingreso al país a través de una alerta migratoria. Se presentó una demanda de hábeas corpus en favor de Moore, ante el Primer Juzgado Penal con Reos Libres de Lima.

Finalmente, existen procesos contra el uso indiscriminado de estados de emergencia para restringir los derechos fundamentales y permitir la intervención policial o militar, sin acreditar la existencia de una grave afectación al orden público, requisito exigido por el artículo 137 de la Constitución. Se trata del uso del poder estatal por fuera del marco de las competencias constitucionales. Asimismo, hay que resaltar que existe una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 200 del Código Penal, que tipifica como delito de extorsión la toma de carreteras y locales públicos, e incluye los contextos de protesta social. La pena correspondiente es de cinco a diez años de prisión, y de 15 a 25 años cuando participan más de dos personas, en una eminente acción del Estado por criminalizar la protesta ciudadana.

8. PUEBLOS INDÍGENAS EN SITUACIÓN DE AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL



Foto: FUNAI

***Concordancias**: art. 2, 3 y 4 del C. 169 OIT.*

En el Perú, actualmente, existen aproximadamente 7 000 indígenas que viven en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial en un área aproximada de 2´871,464 hectáreas abarcadas por Reservas Indígenas y Reservas Territoriales a favor de los mismos (MINCUL, 2018). Estos pueblos mantienen una estrecha relación con su territorio, por ser la base fundamental de su cultura y necesario para su supervivencia, por lo cual la protección de este territorio resulta de suma importancia.

En nuestro país, los territorios de los PIACI son delimitados bajo la categoría de "Reserva Territorial" y "Reserva Indígena". Sin embargo, en virtud de la Ley N° 28736 - Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial (en adelante, Ley PIACI), las reservas territoriales existentes serán adecuadas a la nueva categoría de Reserva Indígena mediante un proceso de categorización. El presente documento detalla el estado actual de la normativa en materia PIACI y posteriormente estado de la política regresiva del proceso de categorización, en específico, sobre dos casos emblemáticos.

8.1. Estado actual de la normativa en materia PIACI

8.1.1. Sobre el artículo 5˚.c de la Ley PIACI

El artículo 5°.c de la Ley PIACI habilita al Estado otorgar nuevos derechos para la ejecución de actividades económicas consideradas de "necesidad pública" sobre su territorio, por medio del otorgamiento de nuevos derechos para su realización. El referido artículo menciona lo siguiente en su inciso c:

"c) No se otorgarán derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales, salvo el que con fines de subsistencia realicen los pueblos que las habiten y aquellos que permitan su aprovechamiento mediante métodos que no afecten los derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial, y siempre que lo permita el correspondiente estudio ambiental. En caso de ubicarse un recurso natural susceptible de aprovechamiento cuya explotación resulte de necesidad pública para el Estado, se procederá de acuerdo a ley; y,"

En ese sentido, el Estado debería modificar el artículo 5°.c de la referida ley, pues establece de manera general la categoría de "necesidad pública", sin establecer a la fecha criterios o parámetros claros para que un proyecto sea considerado de "necesidad pública". Ello vulnera el principio de intangibilidad al generar una puerta abierta para su instrumentalización en beneficio de particulares.

Al respecto, la CIDH señala que los Estados deben:

"(…) abstenerse de considerar excepciones que apelen al interés público de manera general, [así como] abstenerse de otorgar licencias o autorizaciones para realizar actividades relacionadas a la extracción de recursos naturales, tales como […] actividades hidrocarburíferas […] entre otras, en áreas con presencia o tránsito de pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial, incluidas zonas de amortiguamiento" (CIDH, 2013).

Asimismo, en el marco del 172° periodo de sesiones de la CIDH de la audiencia citada, la Relatora sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Antonia Urrejola, solicitó por escrito al Estado peruano la información sobre: "¿Qué entiende el Estado peruano por la categoría de "necesidad pública" del artículo 5.c. de la Ley N° 28736, si hay fallos judiciales que dan contenido al término amplio de necesidad pública?" (DAR, 2019a)

En ese sentido, el Estado peruano se comprometió a facilitar los criterios para la identificación de algunos proyectos de inversión como proyectos de interés general y/o necesidad pública. A la fecha, el MINJUSDH ha trasladado dicho requerimiento al MINCUL y se espera la respuesta correspondiente.

Mencionar además que hay diversas acciones de judicialización en trámite promovidas por la sociedad civil como la Acción de Amparo ante el Tribunal Constitucional y demanda de cumplimiento ante el Poder Judicial contra la reubicación de concesiones forestales dadas en territorio PIACI y otras.

8.1.2. El problema jurídico – constitucional de la Ley PIACI

El problema radica en el artículo 5.c de la Ley PIACI, el cual abre la posibilidad de realizar actividades extractivas en territorios de PIACI. Esta posibilidad no estaba en el proyecto original. Pues, si se revisa el proyecto original trabajado por las organizaciones indígenas, se evidencia que este fue un añadido posterior. Sin embargo, la última palabra no la tiene el legislador. En otras palabras, el tema no se resuelve aplicando el artículo 5.c de la Ley PIACI, sino inaplicando esta norma, a través de un control difuso en aplicación del segundo párrafo del artículo 138 de la Constitución, en la medida en que esta ley afecte derechos fundamentales.

El tema de fondo es la colisión entre el principio constitucional de seguridad jurídica, que intenta proteger la predictibilidad y la confianza de los titulares de las concesiones forestales de un lado, y de otro lado, el derecho a la vida, la salud a la integridad física, y a la supervivencia, que se concreta en los principios de derecho internacional de derechos humanos de intangibilidad del territorio y de no contacto de los PIACI,

que brindan una protección reforzada, en atención a su extremada vulnerabilidad inmunológica, ambiental y social.

Cuando hay conflicto y tensión entre derechos la primera opción es la armonización y compatibilización de derechos, cuando esto es posible. En caso que no sea posible, deberá de protegerse aquellos derechos que tienen una mayor conexión con la vida y la salud. En el caso de las concesiones forestales sobre territorio de PIACI, es evidente que no hay manera de compatibilizar ambos, en aplicación de los principios internacionales de intangibilidad de los territorios de los PIACI.

8.2. Política regresiva en procesos de categorización

8.2.1. Caso de la Reserva Territorial Madre de Dios

En setiembre de 2018, en el marco del proceso de categorización de la Reserva Territorial Madre de Dios – RTMDD, el Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia – VDH del MINJUSDH emitió opinión jurídica, a través del Informe legal N° 244-2018-JUS/DGDNCR, respecto de la ampliación de esta reserva en áreas de intervención de concesiones forestales vigentes.

En el año 2015, los resultados del Estudio Adicional de Categorización (en adelante, EAC) de la RTMDD confirmaron evidencias de avistamientos, hallazgos y señales de la existencia y tránsito de Pueblos Indígenas en Aislamiento (en adelante, PIA) sobre el área de intervención de dichas concesiones (HERRERA, 2015), lo cual había sido advertido años anteriores por la Federación Nativa del Río Madre de Dios – FENAMAD. En consecuencia, en noviembre de 2016, en la décimo primera sesión ordinaria de la Comisión Multisectorial de la referida reserva, se aprobó el EAC para que la RTMDD amplíe esas áreas.

Posteriormente, el MINCUL formó un grupo de trabajo para la elaboración de un informe de sustento del Decreto que formalizaría esta categorización. No obstante, las entidades de dicho grupo no lograron un acuerdo, por lo que se ofrecieron tres alternativas: (i) aprobación inmediata del Decreto Supremo de categorización (respetando la ampliación validada en 2016 por la Comisión Multisectorial), propuesta por las organizaciones indígenas AIDESEP y CONAP; (ii) no aprobación de la ampliación de la RTMDD, propuesta por el MINAGRI, SERFOR, Gobierno Regional de Madre de Dios y Municipalidades Provinciales de Tahuamanu y Tambopata; (iii) aprobación de la categorización manteniendo las concesiones forestales, cuyos concesionarios implementaran medidas de protección de manera progresiva.

Es en este contexto que el Informe Legal N° 244-2018-JUS/DGDNCR del MINJUSDH concluye que es posible la coexistencia de los derechos de los PIACI con los derechos de los concesionarios, es decir, emite su opinión jurídica para validar la existencia de concesiones forestales en territorios de los PIACI, convalidando el contacto forzado, pero, sobre todo, poniendo en peligro de extinción a estos pueblos.

Con ello, se plantea un conflicto de derechos: por un lado, los derechos a la vida y territorio de los PIACI y, por el otro, los derechos patrimoniales. Es evidente que, en este caso específico, la limitación al derecho a la propiedad privada de particulares es necesaria y proporcional para preservar la supervivencia e identidad cultural de los PIACI. En consecuencia, el informe legal referido resulta inconstitucional e inconvencional por contravenir los derechos mencionados y los principios de no contacto, intangibilidad del territorio y libre determinación, principios fundamentales en los estándares internacionales de derechos humanos sobre la materia (OACNUDH, 2012).

Asimismo, tal como lo advierte la CPAAAAE del Congreso de la República, el análisis de este Ministerio *"olvida que al momento en que se otorgaron las concesiones forestales, que fue en el año 2002, el Convenio 169 de la OIT estaba vigente. Por tanto, dicho otorgamiento debió respetar los derechos de posesión y al territorio que este reconoce, así como la libre determinación y los principios de no contacto e intangibilidad. Sin embargo, ello no formó parte del análisis"* (TORRES, 2019.). En ese sentido, las concesiones forestales otorgadas en el año 2002 vulneran, además de los principios ya indicados, el derecho al territorio de estos pueblos, consagrado en los artículos 13 y 14 del Convenio 169 de la OIT.

Las organizaciones indígenas y de sociedad civil han solicitado que el Informe Legal N° 244-2018-JUS/DGDNCR sea revisado por el MINJUSDH a fin de que emita un nuevo informe que sea acorde a derecho y a los estándares internacionales sobre la materia PIACI (TORRES, 2019.). De lo contrario, se estaría estableciendo un precedente violatorio de derechos humanos de los PIACI que podría ser aplicado a las demás reservas existentes.

8.2.2. Caso de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros – RTKNN

La Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (en adelante, RTKNN), a diferencia de las otras reservas existentes, tiene garantizada su intangibilidad en virtud del Decreto Supremo N° 028-2003-AG. Este decreto prohíbe el desarrollo de actividades económicas por agentes externos y el otorgamiento de nuevos derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales al interior de esta reserva[25.]

Sin embargo, la intangibilidad está en riesgo si en el actual proceso de categorización de la RTKNN no se establecen oficialmente garantías de no retroceso. Y es que este proceso implica una actualización de su naturaleza jurídica, es decir, convertirla a reserva indígena con el riesgo de que se le aplique el artículo 5°.c de la Ley PIACI, que facilita la promoción y ejecución de proyectos extractivos considerados de necesidad pública al interior de la reserva. Ello es un peligro latente, teniendo en cuenta que actualmente existen dos proyectos superpuestos: (i) el contrato de concesión del Lote 88, conocido como el proyecto Camisea, con 3 pozos activos al interior de la reserva, y (ii) el proyecto de carretera PE-5S, cuyo trazo se superpone a la reserva (territorio de los PIACI) y concesiones forestales colindantes en la parte norte de la RTKNN.

En línea con ello, uno de los mayores riesgos de la categorización resultó ser que bajo las categorías brindadas se pretende excluir del territorio las personas que han recibido un Documento Nacional de Identidad (DNI) y donde la población con escasa información e influenciada por terceros está solicitando se les inscriba como comunidad nativa. Lo que claro que le conviene a la industria petrolera.

De este modo, el caso plantea un conflicto normativo entre el artículo 3° del Decreto Supremo N° 028-2003-AG y el artículo 5°.c de la Ley PIACI. En virtud de los principios internacionales *pro homine* y de no regresividad de los derechos humanos, debe primar la aplicación del artículo 3° del Decreto Supremo de creación de la RTKNN, por ser la norma más protectora; en tanto el artículo 5°.c de la Ley PIACI menoscaba la situación jurídica de estos pueblos.

Es por ello que, desde la organización civil y la organización indígena se plantearon tres propuestas de solución frente a la problemática expuesta (AIDESEP & DAR, 2018):

25 MINAGRI. Decreto Supremo N° 028-2003-AG, artículo 3: [...]En tal sentido queda prohibido el establecimiento de asentamientos humanos diferentes a los de los grupos étnicos mencionados en el artículo 2, al interior de la reserva territorial así como el desarrollo de actividades económicas. Asimismo, queda prohibido el otorgamiento de nuevos derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales.

Tabla 3: Recomendaciones para abordar la problemática en torno a la RTKNN

Recomendación			Estado actual
A corto plazo		El MINCUL no debe aplicar el artículo 5, c) de la Ley N° 28736 y debe apelar al Control de convencionalidad en el proceso de categorización	El MINCUL no tiene claridad respecto del control de convencionalidad. Mediante informe N° 000014-2019/DACI/DGPI/VMI/MC señala que no puede aplicar control difuso.
A largo plazo	Ámbito nacional	El MINCUL debe remitir una opinión o propuesta técnica sobre modificación del artículo 5°.c de la Ley N° 28736.	MINCUL revisará el informe del 2016 de la Defensoría para ver posibilidad de plantear un proyecto normativo o coordinar con el congreso, para analizar bien cuál es la mejor ruta para alcanzar el objetivo de la protección de los PIACI (DAR, 2019b).
	Ámbito internacional	El MINCUL, a través de los canales jurídicos y diplomáticos correspondientes, debe someter la Ley N° 28736 a consideración de la Corte IDH para que esta, a través de una Opinión Consultiva, señale si las medidas fijadas en la norma cumplen o no con la normativa internacional en el tema. Así como a otros organismos internacionales.	El MINCUL va a pedir las opiniones internacionales (CIDH, Naciones Unidas, etc.). Sin perjuicio de ello, se reunirá con el MINJUSDH para saber su opinión (DAR, 2019b).

Fuente: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (2019)

A la fecha, el MINCUL, entidad ejecutora del proceso de categorización referido, no ha establecido las garantías de no retroceso, pues no ha emitido un documento oficial que garantice el mayor estándar de protección de la RTKNN, es decir la intangibilidad del Decreto Supremo N° 028-2003-AG. Pese a su rol de ente rector en la materia, este Ministerio señala que la decisión de proteger esta intangibilidad lo decidirá la Comisión Multisectorial encargada de aprobar el EAC de la RTKNN. El proceso de categorización continúa, se espera la versión preliminar de dicho estudio.

8.3. Sobre el Régimen Sancionador por incumplimiento de la Ley PIACI

En agosto de 2019, el Poder Ejecutivo publicó el Decreto Supremo N° 010-2019-MC, que constituye el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1374, el cual establece el Régimen Sancionador por incumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 28736. Dicho Régimen resulta un avance, pues da cumplimiento al deber del Estado de establecer un régimen de infracciones y sanciones para sancionar a quienes ingresen y realicen actividades económicas o de aprovechamiento de recursos naturales que afecten los derechos de los PIACI. Sin embargo, no termina de ser un instrumento para proteger plenamente los derechos de los PIACI porque, si bien determina sanciones, también representa la continuidad del artículo 5°.c de la Ley PIACI, es decir, el quiebre de la intangibilidad del territorio de los PIACI de la RTKNN.

El Decreto Legislativo N° 1374 mencionado no fue objeto de consulta previa. Posteriormente, la propuesta de Reglamento fue revisado por las organizaciones indígenas mediante un proceso de construcción participativa; sin embargo, la

propuesta final no recoge todos los aportes alcanzados. Actualmente, el reglamento de este Decreto se ha publicado sin realizar el proceso de consulta previa.

De esta manera, el principal problema con relación a la protección de los derechos de los PIACI gira en torno a los principios de intangibilidad y de no contacto, y el constante peligro de su vulneración por las medidas administrativas y legislativas mencionadas líneas atrás. Permitir una coexistencia entre los derechos de los PIACI (vida, territorio, identidad cultural y otros) y los de los concesionarios (propiedad, uso y otros) es contravenir innecesariamente los derechos de los PIACI, por lo que esta coexistencia es imposible jurídicamente, por inconstitucional y en contra de tratados internacionales. Por ello, se hace necesario que el Estado peruano no tome decisiones que puedan vulnerar los principios de intangibilidad y de no contacto que permiten una protección mínima a los PIACI. De lo contrario, podría estar sentando pésimos precedentes para la garantía plena de los derechos humanos de las poblaciones en aislamiento voluntario.

9. EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE



Foto: Percy Ramirez / Oxfam

Concordancias*: art. 7.2, 26, 27, 29, 30.1 y 31 del C. 169 OIT.*

El derecho a una educación intercultural bilingüe se encuentra regulado en el artículo 26° del Convenio 169 de la OIT, que establece la obligación de que se adopte medidas para garantizar a los miembros de los pueblos originarios interesados la posibilidad de acceder a una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional.

Además, se encuentra regulado en el artículo 27° del mismo cuerpo normativo, que sostiene que los programas y los servicios de educación deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos, a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.

A pesar de que el Perú, ha venido implementando diversas medidas para expandir la educación intercultural bilingüe, subsiste la situación de inequidad. De hecho, las últimas cifras reportadas en materia de educación para niñas, niños y adolescentes (en adelante, NNA) indígenas resultan preocupantes: solo el 23,6% de NNA indígenas reciben servicio educativo con EIB en el nivel primaria de educación básica regular. (MINEDU, 2019)

El 69.6% de NNA indígenas hablantes de lenguas originarias culminan de manera oportuna el nivel primario, es decir que 3/10 NNA no lo hacen. El 64.1% de los adolescentes indígenas hablantes de lenguas originarias culminan de manera oportuna el nivel secundario, es decir que 4/10 no lo hacen. Aunque se aprecia cierta mejora en estos rubros, los avances siguen siendo muy limitados.

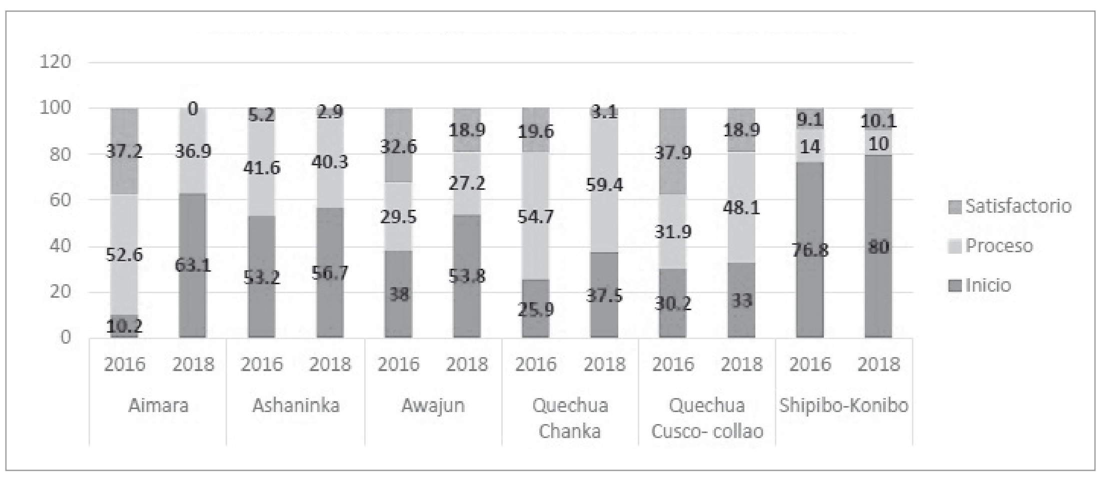
Tabla 4: Avances en educación intercultural bilingüe en el Perú en los últimos cuatro años (2015-2018)

Indicadores	Porcentaje			
Años	2015	2016	2017	2018
Culminación				
Porcentaje de NNA indígenas hablantes de lenguas originarias que culminan de manera oportuna el nivel primario	66.2	68.1	67.5	69.6
Porcentaje de NNA indígenas hablantes de lenguas originarias que culminan de manera oportuna el nivel secundario	48.8	49.2	50.4	54.8
Permanencia				
Porcentaje de NNA indígenas del nivel primario de EBR que permanecen en el sistema educativo hasta culminar el año	99.2	99.4	99.4	99.6
Porcentaje de NNA indígenas del nivel secundario de EBR que permanecen en el sistema educativo hasta culminar el año	92.1	91.3	93.9	94.9

Fuente: (MINEDU, 2019)

Si bien una creciente proporción de NNA permanecen en la escuela antes de concluir el año escolar, a nivel primario todavía solo está matriculado el 96.6% de los NNA respecto de la población total y el 83.4% de los adolescentes en el nivel secundario. Entre quienes abandonan la escuela, se encuentra una alta proporción de adolescentes indígenas que son madres entre los 15 y 17 años. La proporción de adolescentes indígenas amazónicas de 15 a 19 años que son madres representan el 30%, y la de adolescentes que no tiene como lengua materna el castellano, alcanza el 8%. Asimismo, las evaluaciones censales revelan diferencias significativas en los logros de los NNA indígenas y no indígenas. En las escuelas, los NNA que realizan la prueba en idioma originario no alcanzan niveles satisfactorios, tal y como se aprecia en el siguiente cuadro:

Gráfico 6: Resultados evaluación censal 4° grado de primaria educación intercultural bilingüe (EIB) en lectura en lengua originaria quechua Cusco-Collao, 2016 y 2018 por niveles de logro



Fuente: (MINEDU, 2019)

En la actualidad, existen 29 979 escuelas catalogadas como de Educación Bilingüe Intercultural a nivel nacional, con 58 501 docentes inscritos en el Registro de Docentes Bilingües en Lengua Originaria. Si bien esto significa un avance en la garantía de la educación intercultural bilingüe, no es suficiente para concluir que se está cumpliendo con el objetivo principal del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, que es el de formar a NNA para que puedan desenvolverse tanto en su medio social y natural como en otros escenarios socioculturales y lingüísticos. A estos magros avances, hay que agregarle algo sumamente preocupante, que es la reducción del presupuesto nacional para la EIB en aproximadamente 40% entre el 2018 al 2019; lo que sin duda generará un serio retroceso en la implementación de la política pública.

10. SALUD INTERCULTURAL


Foto: CAAAP

***Concordancias**: art. 7.2, 7.4, 20.3.b, 25, 29.3, y 30.1 del C. 169 OIT.*

La salud intercultural desde una perspectiva de la interculturalidad crítica (WALSH, 2010), sugiere una (re)construcción del sistema desde la "subalternidad". En ese sentido, la salud intercultural es un derecho derivado de la libre determinación de los pueblos indígenas, cuya garantía comprende los aspectos que se enumeran a continuación (ROJAS, 2019):

(i) Acceder a servicios de salud adecuados sin discriminación de ningún tipo[26];

(ii) Acceder a sus medicinas tradicionales, y mantenimiento de sus propias prácticas y métodos en materia de salud[27];

(iii) Compatibilizar medidas estatales adoptadas en salud con las culturas, tradiciones y formas de vida de los pueblos indígenas[28]; y

(iv) Ofrecer servicios de salud en cooperación con los pueblos y contando con su participación activa en planificación, diseño y administración de programas de salud. Otorgar medios para que se organicen y ellos mismos presten dichos servicios[29].

Sin embargo, ninguno de los anteriores aspectos del derecho a la salud intercultural ha sido plenamente garantizado. Si bien existe una Política Sectorial de Salud Intercultural, aún no ha sido aprobado el plan respectivo que le daría mayor concreción, para así poder realizar la medición de los resultados. A continuación, se exponen tres temas muy importantes en este rubro, si no los más urgentes de atender en la actualidad: (i) salud ambiental, (ii) salud materno-neonatal y (iii) esterilizaciones forzadas, como manifestación de violencia obstétrica.

26 Artículo 25°.1 del Convenio 169 de la OIT, artículo XVIII.4 de la DADPI y artículo 24°.1 de la DNUDPI.
27 Artículo 24°.1 de la DNUDPI, artículo XVIII.2 de la DADPI y artículo 25°.2 del Convenio 169 de la OIT.
28 Artículo 30°.1 del Convenio 169 de la OIT.
29 Artículo 23° de la DNUDPI, artículos 25°.1 y 25°.2 del Convenio 169 de la OIT, y artículo XVIII.4 de la DADPI.

10.1. Salud ambiental

Si bien no existe disposición normativa que reconozca expresamente el derecho a la salud ambiental, la Organización Mundial de la Salud define a la misma como la relación entre todos los factores físicos, químicos y biológicos externos de una persona (OMS, 2018); es decir, los factores del ambiente que tienen su origen en actividad humana son determinantes en la salud y bienestar de las personas (WHO, 1990), generándose una interrelación permanente. En concreto, los daños ambientales se producen por la contaminación de:

(i) los cuerpos de agua, que sirven de hábitat y alimento a los seres vivos que habitan en el agua, y también para uso y consumo humano;

(ii) la tierra, que incluye cultivos, flora y suelo, en donde los animales se desplazan y alimentan, y en donde se realizan actividades agrícolas para comercio o subsistencia; y

(iii)el aire, como consecuencia de los gases generados por sustancias tóxicas, tales como por ejemplo metales pesados.

En el ámbito nacional, existen normas y jurisprudencia que conectan el ambiente con la salud. Así, el artículo 2.22 de la Constitución Política del Perú protege el ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida; lo cual quiere decir que el desarrollo humano, que comprende la salud como elemento básico, será posible a partir de un ambiente sano y equilibrado. Del mismo modo, el artículo 66.1 de la Ley General de Ambiente, Ley N° 28611, resalta el carácter prioritario de la prevención de riesgos y daños a la salud de las personas en la gestión ambiental, y que esta última debe procurar disminuir factores de riesgo a la salud humana. Al respecto, de acuerdo con el artículo 105 de la Ley General de Salud, Ley N° 26842, *"corresponde a la autoridad de salud dictar medidas necesarias para minimizar y controlar los riesgos para la salud de las personas derivados de elementos, factores y agentes ambientales (…)"*.

De ahí que resulte preocupante la cantidad de personas expuestas y afectadas por los metales tóxicos solo en zonas mineras, que a julio de 2019 ascendía a no menos de 7 000 personas (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2019), número que no comprende a las personas pertenecientes a pueblos indígenas amazónicos en zonas petroleras y que son víctimas de derrames petroleros. En esa línea, si bien se encuentra en vigencia la "Política Nacional de Salud Ambiental 2011-2020" (RM N° 258-2011/MINSA), la cual establece estrategias para abordar los problemas en torno a la salud ambiental, esta no comprende una protección especial a los pueblos indígenas como tales. Solo han recibido tal protección a raíz de las demandas particulares de algunos pueblos, como son los casos de Cuninico, Chiriaco, Espinar y Cuatro Cuencas (Corrientes, Tigres, Andoas y Patoyacu).

En el caso de Cuatro Cuencas, la plataforma PUINAMUDT, que desde el 2015 ha venido concertando con el MINSA el desarrollo de un plan de atención de salud para las comunidades afectadas por la extensiva exposición a contaminación por metales pesados, han denunciado el incumplimiento sistemático de cumplir con la inversión presupuestal comprometida, la co-gestión del programa y la transparencia del llamado Modelo de Atención de Salud Uno de los compromisos, más recientes fue el ,asumido por el Gobierno Regional de Loreto es la inversión de 10 millones de soles para proyectos de seguridad alimentaria. Además, hace más de un año se han sostenido acuerdos en torno a la salud, educación, titulación, ambiente, etc. Sin embargo, a la fecha estos acuerdos no han sido efectuados (PUINAMUDT, 2019).

Del mismo modo, con relación al caso de Chiriaco, en enero de este año, y mediante Resolución Ministerial N° 022-2019/MINSA, se ha aprobado el "Plan de Acción de Salud Integral con Pertinencia Cultural para la población de las comunidades nativas

de Nazareth, Wachapea, Pakun y Umukay, distrito de Imaza, provincia de Bagua, Amazonas, 2019 - 2021". Dicha aprobación fue resultado de una demanda realizada por las Comunidades al MINSA, al Gobierno Regional de Amazonas y a la Dirección Regional de Salud de Amazonas. Lamentablemente, pese a la existencia de este plan, el abordaje del derecho a la salud de estas Comunidades carece de un enfoque integral y viene siendo ejecutado sin enfoque intercultural. Además, no viene garantizando el derecho a la salud ambiental de las Comunidades.

Estos casos reflejan la falta de una protección especial, integral y efectiva de la salud ambiental indígena de parte del Estado peruano. Dicha problemática es agravada por la carencia de normativa nacional e internacional que permitan la continuidad y el seguimiento adecuado de los procesos. Al respecto, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (en adelante, CPAAAAE) del Congreso de la República presentó en mayo de 2018 el Proyecto de Ley N° 2932, titulado "Ley de salud ambiental con enfoque intercultural y de pueblos indígenas" (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2018).

Con dicho proyecto de ley, se pretende salvaguardar el derecho a la salud de ambiental de los pueblos indígenas con aplicación del enfoque intercultural y con respeto al principio de transversalidad ambiental. Asimismo, este proyecto establece que el MINCUL es el ente coordinador y encargado de proponer la Estrategia Nacional de Salud Ambiental con Enfoque Intercultural.

Sin embargo, a la fecha, dicho proyecto de ley aún no ha sido discutido ni aprobado en el Parlamento, a pesar de constituir una entrada importante para la remediación de territorios y la atención en salud a los pueblos indígenas. Sobre todo porque en la Amazonía peruana cada vez más existen nuevas causas de enfermedad y muerte vinculadas a la contaminación de ríos y fuentes de agua (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2015), y porque la misma atención en salud a los pueblos indígenas carece de *"oportunidad, calidad técnica y humana y –efectividad"* (MINSA, 2019), además de no constituir una atención especializada e integral.

A pesar de la inactividad del Parlamento frente al proyecto de ley (en especial, de la CPAAAAE), entre noviembre de 2018 y junio de 2019 se desarrolló la Mesa Técnica de Salud Ambiental y Humana, integrada por entidades del Estado peruano, organizaciones indígenas y organizaciones de sociedad civil. En este espacio se abordaron temas tales como: (i) el registro de afectados y expuestos a metales tóxicos producto de actividades extractivas, (ii) la modificación de normativa de salud y ambiental, (iii) entre otros. Uno de los hallazgos más importantes fue reconocer la necesidad de abordar el tema desde una perspectiva multisectorial y de políticas públicas.

Una de las propuestas llegó a concretarse en una primera etapa, con la creación de la "*Unidad técnica funcional de atención a personas expuestas a metales pesados y otras sustancias químicas" (DENOT-MINSA)*. Sin embargo, esta unidad actualmente carece de presupuesto, lo cual denota, nuevamente, una ausencia de *"voluntad política y capacidad de acción para asumir dicho enfoque, ni garantizar el cumplimiento estricto de sus funciones tutelares de protección del derecho fundamental a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado a la vida"* (RED MUQUI, 2016).

El resto de propuestas tampoco se concretaron, aunque se espera que sean retomadas en el Grupo de Trabajo Multisectorial sobre Salud Ambiental, coordinado por el MINAM. Se encuentran pendientes también la creación de: (i) una política nacional de atención para afectados y afectadas por metales tóxicos; (ii) un registro nacional de afectados; y, sobre todo, (iii) mecanismos claros de coordinación entre el MINSA con los organismos públicos ejecutores de los planes de salud para las Comunidades, con las Direcciones

Regionales de Salud – DIRESA, con el Gobierno Central, con las Comunidades y con las organizaciones indígenas.

10.2. Salud materno-neonatal[30]

Se decía en el apartado de mujeres indígenas que ellas sufren un grado de opresión mayor que el resto de miembros indígenas y, en general, que el resto de mujeres, de ahí la necesidad de que el tratamiento de este problema sea desde una perspectiva interseccional; resultado de un análisis conjunto entre el enfoque intercultural y de género. En el ámbito de la salud, la violencia obstétrica es una forma de vulneración de la salud intercultural y constituye una manifestación de la violencia de género. En particular, este tipo de violencia comprende:

> *"(…) situaciones de tratamiento irrespetuoso, abusivo, negligente, o de denegación de [información y] tratamiento, durante el embarazo y la etapa previa, y durante el parto o postparto, en centros de salud públicos o privados, (…) [así como] indiferencia al dolor; humillaciones verbales; intervenciones médicas forzadas o coaccionadas; formas de violencia física, psicológica y sexual; prácticas invasivas; y el uso innecesario de medicamentos (…)" (CIDH, 2017, pág. 80).*

En efecto, en la región ellas *"han sido obligadas a dar a luz en posición supina en vez de vertical; han sufrido incidentes de esterilizaciones forzadas; y (…) han sido atadas durante el parto"* (CIDH, 2017a, pág. 80). Si a esto le sumamos las múltiples barreras sociales, lingüísticas, geográficas, económicas y culturales[31], entonces hablamos de una violencia institucionalizada y estructural. Sin embargo, las mujeres indígenas fijan la mirada más bien al mismo personal de salud pública en salud materno-neonatal, con quienes poseen un trato más directo.

De esta manera, el trato violento e insensibilidad cultural de dicho personal de salud genera que las mujeres indígenas declinen de ser atendidas por la salud pública y, de esta manera, se queden en total desamparo (CIDH, 2017a, pág. 203). Por ello, resulta clave enfocarse en primer lugar en las competencias interculturales (o "servicios públicos con pertinencia cultural", como se conoce en la documentación oficial peruana) de este personal de salud, a fin de poder garantizar una salud intercultural adecuada de las mujeres indígenas, incorporando su cosmovisión, y concepciones de desarrollo y bienestar (MINCU, 2015b, pág. 37) (MINSA, 2019, pág. 15)

El problema de la ausencia o deficiencia de competencias interculturales en el personal de salud pública y, en general, del personal de todo el aparato estatal, viene siendo tratado recién, pero con cierta superficialidad. Así, en la Política Sectorial de Salud Intercultural se menciona la necesidad de capacitación del personal en estas competencias, pero no se establece cuáles son estas competencias (no de manera general, sino de acuerdo al sector) ni mucho menos se determina cómo van a medirse las mismas. En definitiva, se hace necesaria la aprobación del Plan Sectorial de Salud Intercultural (instrumento más concreto que la política), pero no solo para la salud materno-neonatal, sino en general para tener una mayor certeza de cómo se va a implementar lo contenido en el primer instrumento.

Lo que sí debería considerarse necesariamente para superar el problema de la ausencia o deficiencia de competencias interculturales en el personal de la salud pública materno-neonatal es que dichas competencias deben ser aprendidas de

30 Esta parte se encuentra basada en la investigación de Ileana Rojas Romero: (ROJAS, 2019, pág. 6 y 7).

31 Con relación a las barreras culturales, puede hacerse referencia a la "violencia espiritual", que consiste en determinados actos de violencia que son percibidos por las mujeres indígenas no solo como un ataque individual, sino además como un daño a la identidad colectiva y cultural de sus Comunidades (INEI, 2018c, pág. 49).

forma “subalterna”, es decir, de los propios sabios y sabias indígenas que conocen los métodos ancestrales de tratamiento del embarazo, el parto en sí y el cuidado del neonato o neonata. Así, este tipo de medidas tendrían una naturaleza genuinamente intercultural y haría la diferencia con otras medidas más tradicionales que consideran que estas competencias deben ser impartidas desde los agentes de la medicina occidental. No obstante, no por tomar este tipo de medidas solo en este sector (salud materna) vaya a fragmentarse la protección de la salud intercultural en general. De hecho, la salud materna-neonatal debe entenderse dentro del espectro de la salud intercultural y la generación y fortalecimiento de competencias interculturales debe procurarse para todos los ámbitos de la salud intercultural.

10.3. Esterilizaciones forzadas

Durante el segundo periodo del gobierno dictatorial de Alberto Fujimori, la esterilización forzada de mujeres indígenas se convirtió en una de las medidas de gobierno, con la aprobación del “Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar 1996-2000”. Dicho programa contenía un fuerte y probado contenido racista, étnico y clasista (EWIG, 2014, pág. 64). En el marco de la ejecución de este programa (1996-2001), se llevó a cabo la esterilización de aproximadamente 300 000 mujeres de las zonas rurales en situación de pobreza.

Luego de su primer mandato (1991-1995), Fujimori no estaba conforme con los resultados de la reducción de la tasa de natalidad. Él precisaba tener resultados tangibles, cuantificables y demostrables de la eficiencia de su gobierno en el más corto plazo, obedeciendo a una lógica de economía neoliberal y pragmatismo, muy característica del fujimorismo (BALLÓN, 2014, pág. 3). De esta manera, utilizó el Programa en cuestión *so pretexto* de reducir la tasa de natalidad, otorgar mayor autonomía a la mujer sobre la planificación familiar o prevenir epidemias, que era como se promocionaba el programa. No obstante, de lo que en realidad se trataba era de un plan para la disminución de nacimientos en los sectores más pobres del Perú (PUERTAS, 2002) y una coartada para lograr mejores cifras con el menor gasto y tiempo posibles.

De acuerdo con Giulia Tamayo, activista peruana que denunció por primera vez las esterilizaciones forzadas:

> *“Era más barato esterilizar mujeres que invertir en anticoncepción y educación. Era la forma más rápida para reducir los indicadores de mortalidad materna y la tasa de natalidad, que se veían mal para el Banco Mundial, para todos los criterios de modernidad. La tasa de fecundidad tenía que ser reducida drásticamente. Y eso entraba dentro de las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional” (DIAGONAL, 2013).*

De esta manera, unas 250,000 mujeres habrían sido esterilizadas sin su consentimiento o sin ser debidamente informadas del procedimiento, y en condiciones de insalubridad, inseguridad e incluso sin anestesia. Por ello, las que pudieron sobrevivir han quedado con graves secuelas físicas y psicológicas (MOLINA, 2017, pág. 35). Así, este oscuro episodio en la historia del Perú no solo constituye una muestra del desprecio institucionalizado por las mujeres indígenas por motivo de etnia, origen, raza o situación socioeconómica, sino además una forma de ejercicio de poder, de control y objetivación sobre los cuerpos de las mujeres.

En septiembre del 2018, veinte años después de que salieran las primeras denuncias, el MINJUSDH llevó a cabo una mesa de trabajo para el análisis y planteamiento de medidas concretas a fin de solucionar la problemática de las personas víctimas de

esterilizaciones forzadas, en pleno cumplimiento del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 (en adelante, PNDH 2018 - 2021). Sin embargo, estas medidas aún esperan ser implementadas –luego de más de un año de haber sido planteadas– y las personas responsables aun no son condenadas por los hechos en cuestión. Un mes después, en octubre de 2018, por primera vez un grupo de víctimas de esterilizaciones forzadas participaron en la Audiencia Temática "Igualdad de género, derechos sexuales y reproductivos y denuncias de esterilización forzada de mujeres en Perú" que celebró la CIDH en el marco de su 169 período de sesiones.

Impactos ambientales y el Convenio 169 de la OIT[32]



Extracto de entrevista a Aurelio Chino Dahua, presidente de la Federación Indígena Quechua del Pastaza.

Los impactos por petróleo condenan nuestra vida. Los derrames tienen diferentes formas de impactos, afectan al ser humano, los animales, los peces, y sobre todo a los espíritus, por ejemplo, los espíritus del agua, la yacumama, la madre del agua. Nosotros tenemos la creencia que cuando hay madre del agua, hay una cantidad grande de peces, este espíritu siempre los trae, pero cuando hay un derrame, la madre no resiste todo lo tóxico, y ese tóxico ahuyenta con ella a todos los peces, ese es un impacto total para todos.

El Estado en estos contextos no atiende todo lo que implica el impacto, porque ellos tienen otra ideología y nosotros otra forma de pensar como pueblos originarios. De ese modo, ellos no saben cuál es el espíritu del cual, cual es la madre de la tierra, por eso poco les importa a ellos, pero para nosotros como pueblos originarios tenemos otra forma de pensar, como vivimos en el bosque y en las quebradas y en las cochas, nosotros conocemos, porque es fundamental para nosotros conocer.

La importancia del Convenio 169 es que ha sido aprobado por diferentes países los derechos de los pueblos indígenas, y por lo menos nosotros creemos que ya tenemos una ley que nos defiende, hay una norma que defiende a los pueblos originarios, podemos decir acá está mi ley, nosotros también somos seres humanos que sabemos pensar, sabemos sentir, queremos vivir hasta donde nos presta la vida y creo que esa es la principal importancia del Convenio 169.

Pero eso sí, creo que desde el inicio al Estado poco le ha importado el convenio 169, si le importara algún ministerio que represente al gobierno hubiera entrado a nuestros territorios a capacitarnos, presentando a los pueblos esta Ley, no lo hubieran tenido oculto. Pero es claro su intención, ellos pensarán que si ya conocemos esta ley, entonces vamos abrir nuestros ojos y sabremos defendernos, por eso ellos aprobaron hace años esta norma y la han ocultado, la han tenido escondida y no vinieron de su propia voluntad a enseñarnos. Sin embargo, nosotros hemos aprendido, hemos ido conociendo nuestras leyes, para qué está hecha, y ahora entendemos porqué nos han excluido.

Y es que el Estado no aplica el convenio 169, porque si lo aplicara ya nos hubiera protegido de los impactos ambientales, no estaríamos contaminados, pero no, no hay una ley para proteger todos los ciudadanos, el gobierno tiene ley para favorecer a las empresas o al Estado mismo, por ejemplo, no tienen elaboradas leyes ambientales junto con los representantes de los pueblos indígenas como dice el Convenio, ni

32 Entrevista realizada por Mario Zuñiga

siquiera nos llama para crearlas juntos para que no seamos vulnerados para que cualquier empresa que entre a nuestros territorios no respete.

Hoy nosotros mismos estamos explicando al estado, tratando de cambiar las leyes, estamos parando las operaciones y luchando, para que se den cuenta el Estado cómo nos está condenando la vida, todas nuestras vidas a la muerte, entonces recién ellos tratan de abrir sus ojos cuando nosotros mismos los páramos, y les decimos: "si con estas leyes nos han causado estos daños, ¿cómo entonces va estar bien hecha las leyes ambientales?".

A mi forma de pensar y analizar, no hay una ley ambiental que esté bien hecha juntamente con los pueblos originarios, por eso hacen como quieren hacer, sacan nuestros recursos como quieren, como les da la gana a ellos y es que no se ha aplicado completamente el Convenio 169. Por eso el Estado debe poner la mano al pecho y cumplir el convenio, ceder porque todos queremos vivir, nadie quiere morir antes, queremos estarán en un lugar sano sin contaminación y eso es bueno para todas las futuras generaciones no solamente para nosotros.

11. COMUNICACIÓN INDÍGENA INTERCULTURAL



Foto: CAAAP

***Concordancias**: art. 30 del C. 169 OIT.*

El derecho a la comunicación es un derecho de toda la ciudadanía y comprende un conjunto de derechos y libertades (libertad de expresión, información, opinión, prensa, etc.) esenciales para un régimen democrático. Es una finalidad en sí misma, pero también un mecanismo necesario para garantizar otros derechos y libertades de carácter político, social y económico. La garantía de este derecho implica que las personas y los diversos sujetos o grupos sociales, en este caso los pueblos indígenas, ejerzan este derecho humano en condiciones de justicia y equidad, y se asegure la pluralidad y la diversidad.

Los pueblos indígenas siguen siendo un sector social en situación de alta vulnerabilidad y desprotegido en sus derechos humanos. Su derecho a la comunicación adquiere plena vigencia como derecho colectivo fundamental para su supervivencia y la DNUDPI lo recoge en su artículo 16°, que señala que *"los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación"*. Sin embargo, en Perú, la protección de los medios comunitarios e indígenas aún es incipiente, por lo que urge una reforma legislativa para una mayor protección.

11.1. Impacto de la concentración mediática

La principal limitación al derecho a la comunicación es la concentración de la propiedad de los medios de comunicación. Esto podría conllevar una homogeneización del discurso periodístico y el control por parte de ciertos grupos sociales dominantes que ejercen su poder sobre el resto. Asimismo, la concentración de la propiedad de los medios impacta sobre la situación de los trabajadores de prensa, quienes ven dañadas sus condiciones de empleo a partir de la monopolización de la fuente laboral. Además,

dicha concentración restringe el derecho de la ciudadanía a acceder a diversas fuentes de información, opinión libre sobre diversos temas y hechos de interés público.

11.2. Situación de los medios comunitarios

En el 2004, se promulgó la Ley de Radio y Televisión, Ley N° 28278. Por primera vez, se reconoció y reguló los servicios de radiodifusión comunitaria. Sin embargo, esta regulación, lejos de convertirse en un paso positivo para la libertad de expresión para los pueblos indígenas, el pluralismo y la diversidad en los servicios de radiodifusión en nuestro país, contiene algunas limitaciones al acceso de la prestación de los servicios de radiodifusión comunitaria.

Así, el artículo 9 de la citada ley señala que los servicios de radiodifusión comunitaria son aquellos *"cuyas estaciones están ubicadas en comunidades campesinas, nativas e indígenas,* áreas *rurales o de preferente interés social"*, y establece procedimientos complejos y requisitos difíciles de cumplir para la obtención de la autorización.

Sumado a lo anterior, en el Perú se reserva una parte muy pequeña del espectro electromagnético para el sector comunitario. El espacio destinado a los medios comunitarios en el Perú apenas alcanza un 1.1% del total de estaciones a nivel nacional; esto comprende a 63 estaciones de radio y 21 estaciones de TV, como se ve a continuación:

Gráfico 7: Estaciones de radio y TV en el Perú, de acuerdo a finalidades comunitaria, educativa y comercial

	2017	2018	2019
COMUNITARIA(*)	19 (0.3 %)	60 (0.9 %)	84 (1.1 %)
EDUCATIVA	1588 (26 %)	1767 (26 %)	1884 (25 %)
COMERCIAL	4603 (74 %)	5116 (74 %)	5528 (74 %)

Fuente: (CONCORTV, 2019, pág. 11)

La CIDH y los relatores para la libertad de expresión han suscrito declaraciones conjuntas en pro de la reserva y la distribución de frecuencias disponibles en el espectro electromagnético con criterios democráticos que garanticen la igualdad de oportunidades de todos los individuos en el acceso y la operación de estos medios en condiciones de equidad, sin restricciones desproporcionadas o irrazonables. Así, por ejemplo, Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Venezuela han acogido en sus ordenamientos jurídicos tales recomendaciones. Un documento importante de referencia son los "Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión Libre e Incluyente" elaborado por la CIDH, y en el cual se remarca que *"los medios de comunicación comunitarios son fundamentales para garantizarle a los pueblos indígenas*

de nuestra región efectivo respeto por la libertad de expresión y el acceso a la información" (OEA, 2009).

En conclusión, si bien la comunicación indígena se trata de un tema que aún viene recibiendo una atención incipiente dentro del universo de derechos indígenas, constituye un mecanismo clave para garantizar estos derechos. Se trata no solo de la protección de su derecho a acceder a todos los medios de información (sin excepción), sino además de la posibilidad de que posean sus propios medios de información en sus propios idiomas y de acuerdo a su cosmovisión. La protección de este derecho en los pueblos indígenas debe darse teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad en la que los pueblos se encuentran y, por tanto, a la dificultad de acceder y generar información en el mismo nivel que el resto de la sociedad nacional.

12. CAMBIO CLIMÁTICO Y PUEBLOS INDÍGENAS



Foto: Archivo IBC

***Concordancias**: artículo. 15.1 del C. 169 OIT.*

El cambio climático es una realidad y sus efectos no tienen fronteras. Sus causas son principalmente antropogénicas y tiene su origen en el siglo XVII, desde que el ser humano comenzó a utilizar combustibles fósiles. El incremento de la temperatura se volvió inevitable, pero imperceptible en un principio. Los gases del efecto invernadero son los principales responsables del calentamiento global: el dióxido de carbono (CO2), el gas metano (CH4) óxido nitroso (N2O), Hexafluoruro de azufre (SF6), Perfluorocarbonos (PFC) y Hidrofluorocarbonos (HFC), los cuales están contemplados en el Protocolo de Kioto.

En Perú, la regulación en torno al cambio climático se dio recién en abril de 2018, con la Ley Marco sobre Cambio Climático, Ley N° 30754 (en adelante, LMCC). De acuerdo con su artículo 1°, esta ley tiene como objeto principal la gestión de medidas de adaptación y mitigación al cambio climático, a fin de reducir la vulnerabilidad del país al mismo. Además, la LMCC establece como instrumentos de gestión ambiental: (i) las estrategias a nivel nacional y regional de cambio climático; (ii) y las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (en adelante, NDC, por sus siglas en inglés).

Asimismo, la LMCC, por el principio de transversalidad relacionado con el enfoque intercultural, garantiza el derecho de participación de los pueblos indígenas (artículo 22° de la LMCC). La gestión integral del cambio climático los debe involucrar necesariamente, garantizándose su identidad, sus instituciones, y sus formas de vida y desarrollo, todos reconocidos en el Convenio 169 de la OIT.

De acuerdo a ello, es que la reglamentación del LMCC pasó por proceso de consulta previa del el cual se inició en diciembre de 2018, ocho meses después de la aprobación de la LMCC. Como en todo proceso de consulta en el Perú, en primer lugar, se realizó

la identificación de la medida y después la identificación de las siguientes siete organizaciones indígenas nacionales por tratarse de un proceso de carácter nacional:

1. Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana – AIDESEP.
2. Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú – ONAMIAP.
3. Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú – CONAP.
4. Confederación Nacional Agraria – CNA.
5. Confederación Campesina del Perú – CCP.
6. Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú – FEMUCARINAP.
7. Unión Nacional de Comunidades Aymaras – UNCA.

Es necesario mencionar que la Central Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú (CUNARC), que también es reconocido como una organización indígena no fue considerada. Posteriormente, entre marzo y mayo de 2019, el MINAM realizó hasta catorce talleres informativos sobre la medida a consultar. De ahí, la etapa de diálogo se llevó a cabo en julio de 2019 y, por pedido de las siete organizaciones indígenas nacionales, también se llevó a cabo una nueva ronda de información en agosto de 2019.

En la **primera ronda de diálogo** (julio 2019), se trataron temas como: (i) financiamiento; (ii) Plataforma Climática Indígena; y (iii) protección de bosques, a través de los instrumentos de REDD Indígena Amazónica – RIA y REDD Andino Costera – RIAC. En un primer momento, las organizaciones indígenas ONAMIAP y AIDESEP manifestaron su oposición a la propuesta inicial del Reglamento de la LMCC (ONAMIAP, 2019a), e incluso dejaron clara su inconformidad por la forma en como se había llevado a cabo la primera ronda de la etapa de diálogo del proceso de consulta previa (ONAMIAP, 2019b).

Una de las principales quejas de las organizaciones indígenas es el del papel preponderante del Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, MEF) a lo largo de todo el reglamento. A su vez, se propone precisar específicamente la participación de los pueblos indígenas como parte fundamental de la sociedad civil y su rol en la lucha frente al cambio climático. Esto es requerido por las organizaciones indígenas en base al derecho a la participación de los pueblos indígenas, recogido en el artículo 7° del Convenio 169 de la OIT.

Los pueblos indígenas participantes del proceso de consulta previa del reglamento de la LMCC presentaron hasta diez propuestas e iniciativas a incluirse. Estas son (ONAMIAP, 2019):

a. Plataforma Climática Indígena (PCI). Un espacio permanente de discusión y vigilancia de las políticas climáticas, para garantizar nuestros derechos.
b. Financiamiento y acceso a fondos climáticos nacionales e internacionales, para desarrollar proyectos de mitigación y adaptación, incluida la gestión de riesgos climáticos.
c. Minga NDC (Contribuciones Determinadas a nivel Nacional), para que estos compromisos del Estado contemplen acciones específicas con y para los pueblos indígenas
d. Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático – CANCC. En este tema, exigimos la participación como miembros plenos de las organizaciones indígenas nacionales.
e. REDD+ Indígena Amazónico (RIA) / REDD+ Andino-Costero – RAC. Demandamos su reconocimiento, promoción y financiamiento.

f. Salvaguardas y mecanismos de regulación, estímulo y sanción de piratas de REDD+, en concordancia con los acuerdos internacionales, en particular las salvaguardas de Cancún.
g, Inclusión de propuestas indígenas en la gestión climática en los diversos niveles de gobierno y todos los sectores estatales.
h. Fortalecimiento de la institucionalidad ambiental, frente al protagonismo del MEF y la rectoría ambigua MEF / MINAM.
i. Seguridad territorial indígena como condición habilitante.
j. Promoción de la Soberanía Alimentaria y la Agricultura Sostenible.

Una de las propuestas de los pueblos indígenas para el Reglamento de la LMCC, y que es señalado como un instrumento de gestión ambiental, son los NDC. Estos constituyen compromisos por parte de los Estados firmantes del Acuerdo de París para reducir sus gases de efecto invernadero. Así, el Estado peruano se comprometió a reducir en 30% de sus gases de efecto invernadero por emitir al año 2030. En el marco nacional, el artículo 14° de la LMCC define a las NDC como "*metas para la mitigación y adaptación al cambio climático, procurando el aumento progresivo de las metas propuestas, en concordancia con la estrategia nacional y las estrategias regionales de cambio climático*".

Por su parte, la propuesta de las organizaciones indígenas en este sentido lleva como nombre "Minga NDC". A través de esta última, se propone que el compromiso del Estado peruano se eleve al 50% de reducción de los gases de efecto invernadero para el año 2030. Es decir, un 20% más del actual compromiso estatal. Al respecto, cabe recordar lo establecido en el artículo 4.3 del Acuerdo de París, que señala que una "*contribución determinada a nivel nacional sucesiva (…) representará una progresión con respecto a la contribución determinada a nivel nacional que esté vigente (…) y reflejará la mayor ambición posible de dicha Parte*". De esta manera, *"el Acuerdo de París establece que las NDC aumentan los compromisos cada vez que se presente una nueva [NDC]"* (O'DIANA, 2019).

Bajo este razonamiento, sí era posible la adopción de la propuesta de las organizaciones indígenas nacionales de aumentar la NDC peruana de un 30% a un 50%. Esto también hubiese reforzado los derechos a la consulta previa y a la participación de estas organizaciones, así como la construcción plural de una estrategia conjunta frente al cambio climático.

Asimismo, en su momento, se discutió la ampliación del número de miembros de la Comisión Nacional de Cambio Climático y la incorporación en la misma de las siete organizaciones indígenas nacionales. Su participación es clave, porque es desde esta Comisión que se crean las medidas de mitigación y adaptación para lograr los objetivos de las NDC.

Sin embargo, tanto la propuesta de la "Minga NDC" como la inclusión de miembros indígenas en la Comisión fueron rechazadas en la **segunda ronda de diálogo** del proceso de consulta previa del Reglamento de la LMCC. Aun así, en esta última ronda se llegaron a 151 acuerdos, la mayoría parciales. Los principales logros fueron: (i) la creación de la Plataforma Climática Indígena (PCI), y (ii) el establecimiento de presupuestos y plazos fijos para las medidas de mitigación. Lo que quedaría pendiente es la aprobación y publicación del Reglamento de la LMCC, en diciembre de 2019.

Por otro lado, la lucha contra el cambio climático desde el Estado peruano no solo se reduce a regular, implementar y supervisar directamente su gestión, sino además a poner todos sus esfuerzos en contrarrestar los impactos negativos al ambiente que

ocasionan las actividades extractivas y de infraestructura altamente contaminantes, y que se desarrollan sobre territorios de los pueblos indígenas. Así, algunos de los casos más evidentes y emblemáticos de este tipo son los siguientes: (i) la operación del Oleoducto Nor-Peruano; (ii) las actividades de deforestación a gran escala, siendo que el cambio de uso de suelo es la actividad que produce la mayor emisión de gases efectos del efecto invernadero; y (iii) la nueva propuesta de la Ley de Hidrocarburos, con la incorporación de la técnica del *fracking*.

13. ECONOMÍA INDÍGENA



Foto: Oxfam

***Concordancias**: arts. 2, 7 y 23 del C. 169 OIT.*

Los pueblos indígenas en el Perú se concentran y organizan principalmente en cerca de 10 mil comunidades tanto campesinas como nativas, ubicadas en la costa, sierra y selva del territorio nacional. La actividad económica más extendida entre los pueblos indígenas u originarios del Perú es la agricultura, la cual además de ser una práctica ancestral, es reconocida en el artículo 88 de nuestra Constitución como una actividad a la que debe brindarse un trato privilegiado respecto a otros tipos de actividades[33].

En esa línea, de acuerdo al Censo Nacional 2017 la población que se autoidentifica como parte de un pueblo indígena originario es el 25,6% de la población nacional y una buena parte de ellos están directamente involucrados en el trabajo de la agricultura familiar.[34] Sin embargo la abstracción de definir a la "Agricultura Familiar" y sus "productores", una vez más, terminó invisibilizando, una de sus principales característica: la de ser entidades comunales, descendientes de poblaciones indígenas y titulares de derechos colectivos.

13.1. Agricultura familiar, pueblos indígenas y extractivismo

La agricultura familiar tiene como base los conocimientos ancestrales, las prácticas agroecológicas y de sostenibilidad ambiental que son propias de los pueblos indígenas[35]. Los productores hombres y mujeres, de la agricultura familiar pertenecen en alto porcentaje a los pueblos quechuas, aymaras y de la amazonía, de tal manera

33 Confederación Nacional Indígena (CNA), Propuesta de Economía Indígena.2019. Pág. 21
34 Red Muqui, Agricultura Familiar y Minería en el Perú: Sistematización de experiencias (Cajamarca, Apurímac, Junín, Ayacucho y Pasco). 2019. Pág. 28
35 Ibid. Pág 89

que aproximadamente el 38% de los agricultores familiares tiene como lengua materna una lengua indígena, porcentaje que es mayor especialmente en la sierra.

Las culturas ancestrales supieron enfrentar y adecuarse a un clima variable y cambiante, manejando diferentes pisos ecológicos y poniendo en práctica el trabajo solidario del Ayni, la Minka, el Sumaq Kausay que significa vivir en armonía con la naturaleza y con la comunidad, lo cual permite aportar significativamente tanto a la conservación de la biodiversidad como a la seguridad alimentaria de sus pueblos, principios vivenciales que perduran hasta la actualidad pero que están siendo seriamente afectados por el impacto del cambio climático y sobre todo por el modelo económico extractivista[36]

La agricultura es una actividad fundamental para la subsistencia y desarrollo económico de los pueblos indígenas, pero no es adecuadamente atendida por el Estado peruano debido a la predominancia de una política de desarrollo económico nacional que privilegia el modelo primario exportador de carácter extractivista. El modelo de desarrollo extractivista se basa en la extracción masiva de recursos naturales los cuales en su gran mayoría tiene como destino la exportación al mercado internacional de forma tal que las políticas impulsadas por el gobierno nacional están diseñadas para garantizar la seguridad jurídica de los inversionistas de los principales sectores extractivos: minero e hidrocarburífero.

Ello genera que sectores estratégicos para el desarrollo económico de los pueblos indígenas como el sector de producción vinculado a la agricultura familiar no sea considerado de manera prioritaria en las políticas económicas nacionales y que su desarrollo se vea afectado gravemente por la expansión minera e hidrocarburífera, la cual tiene impactos directos y negativos en los territorios y condiciones de vida de los pueblos indígenas.

13.2. Vulneración al desarrollo económico de los pueblos indígenas

El artículo 2 del Convenio 169 de la OIT establece el deber que tienen los Estados de desarrollar -con la participación de los pueblos indígenas interesados- una acción coordinada y sistemática para garantizar sus derechos sociales, económicos y culturales, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres, tradiciones y sus instituciones. Del mismo modo en los artículos 7 y 23 del Convenio los pueblos indígenas tienen el derecho de decidir sus propias prioridades respecto a su propio desarrollo económico y por tanto su desarrollo social y cultural. Ello es relevante en tanto el derecho al desarrollo económico que tienen los pueblos indígenas emana del derecho a la autonomía y autogobierno, desarrollados en los artículos 4 y 5 del Convenio, ya que para el ejercicio pleno del autogobierno los pueblos indígenas deben poder ejercer su autonomía política y económica de manera efectiva.

Sin embargo, a pesar que Perú ha ratificado el Convenio, en las últimas décadas el Estado peruano ha ido consolidando un modelo nacional de desarrollo extractivista el cual vulnera el *derecho al desarrollo económico de los pueblos indígenas*. Sobre ello, hemos identificado tres principales factores que promueven dicha vulneración:

36 En el Perú, existen más de 2 millones 156 mil unidades agropecuarias que trabajan la agricultura familiar, concentrándose en mayor número en Cajamarca 15%, Puno 10%, Ancash 8%, Junín 6%, Apurímac 4% y Ayacucho 4%. El 87% de la agricultura familiar es de subsistencia, donde las unidades productivas tienen menos de 2 hectáreas, seguido del 10% de agricultura familiar intermedia que posee en 2 a 5 hectáreas y tan solo 3% de la agricultura familiar consolidada posee 5 a 10 hectáreas. Óp. Cit. Pág. 21.

13.2.1. Debilitamiento del derecho a la propiedad de las tierras comunales

Desde la Constitución peruana de 1993, es decir el mismo año en que se aprobó el Convenio 169 en Perú, el derecho a la propiedad comunal se ve debilitado en tanto la Constitución deja de reconocer que las tierras de las comunidades campesinas y nativas son inalienables, lo que da paso a la liberalización de las tierras comunales, lo que posteriormente genera el exacerbamiento del modelo extractivista presente en las últimas décadas, mediante procesos de compra de predios en territorio de comunidades para el desarrollo de actividades extractivas.

Este nuevo mercado de tierras se da sin ninguna garantía de protección a la propiedad comunal, todo ello, se refuerza en que desde el Estado peruano no se promueve una política de titulación y saneamiento integral de territorios ancestrales de los pueblos indígenas (CNA, 2019). En consecuencia, no se cuenta con un adecuado marco normativo que brinde seguridad jurídica para la protección de los territorios de los pueblos indígenas, mientras tanto se flexibiliza procedimientos para facilitar el acceso a tierras comunales para la gran inversión, principalmente extractivista.

Por ello es urgente culminar con la titulación de los pueblos indígenas, organizados en comunidades campesinas y nativas, con el objetivo de saber con exactitud los territorios comunales de los pueblos indígenas en las que trabaja la agricultura familiar, dicha base debe ser desarrollada por el Ministerio de Agricultura y Riego con la participación de los pueblos indígenas tal como lo dispone el artículo 2 del Convenio 169.

13.2.2. Ausencia de "Consulta Previa" para el otorgamiento de concesiones mineras

El derecho que se otorga con la concesión minera es el derecho a la exploración y explotación de los recursos minerales que se encuentran en el subsuelo del área limitada en planos verticales, los cuales se encuentran –muchas veces- superpuestos a territorios indígenas, por lo que desde la emisión del acto administrativo que otorga la concesión, este título se opone al adecuado ejercicio de los derechos territoriales de los pueblos indígenas debido a que con esta medida el INGEMMET (Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico) dispone el uso sobre territorio indígena sin el consentimiento de los pueblos.[37]

Lo anterior se ve justificado tanto por el Ministerio de Cultura[38] como por el INGEMMET- que está bajo la rectoría del Ministerio de Energía y Minas – instituciones que argumentan que la concesión minera es un bien inmueble distinto y separado del terreno superficial donde se encuentra ubicada, por lo cual el otorgamiento de la concesión no concede la propiedad del terreno superficial y no correspondería aplicar la Consulta Previa para el otorgamiento de concesiones[39].

Sin embargo, la realidad demuestra que el crecimiento acelerado de las concesiones mineras en el territorio nacional afectan directamente a los pueblos indígenas. Pues, en la actualidad alrededor del 14% de los territorios de comunidades campesinas y nativas encuentran superposiciones de concesiones mineras, esto hace que se vulnere su derecho a la consulta previa y el derecho que los pueblos indígenas tienen al

37 Artículo 89° de la Constitución y Caso Comunidad Nativa Tres Islas, EXP. N.° 01126-2011-HC/TC, sobre autonomía territorial de los pueblos indígenas. Así también existe jurisprudencia en el Caso de las comunidades campesinas Atuncolla y Jatucachi donde el Poder Judicial de Puno ordena al INGEMMET consultar otorgamiento de concesiones, sentencias que hasta la fecha no están siendo acatadas por esta institución.

38 Oficio N° 900566-2008-DM/MC Opinión sobre Proyecto de Ley 3345/2018-CR

39 Resolución N° 522-2018-MEM/CM. Recurso de revisión presentado por la Comunidad Campesina Ausangate fundamentando que el otorgamiento de concesión minera en su territorio afecta actividades agrícolas y ganaderas. http://www.minem.gob.pe/archivos/legislacion-52z55970a0z4zig32464-RESOLUCION_522-2018-MEM-CM.pdf

desarrollo de sus propias actividades económicas tradicionales, tal como lo señala el artículo 23 del Convenio 169.

13.2.3. Afectación al derecho al agua e intangibilidad de las cabeceras de cuenca.

Las actividades extractivas se desarrollan mayoritariamente en zonas de cabeceras de cuenca, lo que hace que las fuentes de agua que los pueblos indígenas utilizan para el desarrollo de sus actividades económicas tradicionales como la agricultura familiar se vean seriamente afectadas en su calidad y cantidad. Las cabeceras de cuencas hidrográficas son importantes por la especial función que cumplen dentro del ecosistema "cuenca", la afectación a este ecosistema implica la afectación de la conectividad hidrológica y la integridad de los ecosistemas a escalas regionales, ya que puede implicar la modificación de los flujos entre los componentes de la cuenca alta, baja y media.

En agosto de 2017 se dio la Ley N° 30640 que modificó el artículo 75° de la Ley de recursos hídricos con el propósito de reconocer las cabeceras de cuenca como zonas ambientalmente vulnerables. Sin embargo, a la fecha la Autoridad Nacional del Agua no emite el "Marco Metodológico de criterios técnicos para la identificación y zonificación de cabeceras de cuenca", a pesar de la insistencia de otras instancias estatales como la Comisión de Pueblos Indígenas, Andinos, Amazónicos, Afroperuanos y Ambiente del Congreso de la República para que se cumpla con el mandato contenido en la ley.[40]

Sobre lo anterior es importante mencionar que la intangibilidad de las cabeceras de cuenca y la obtención de una política integral que priorice el otorgamiento de los derechos de uso de agua a este sector es de suma importancia para sostener el desarrollo económico de los pueblos indígenas ya que es fundamental para garantizar la disponibilidad y calidad del agua para la agricultura familiar.

En suma, la falta de apoyo a la agricultura familiar y en general al sector agropecuario no exportador es resultado de la aplicación del modelo extractivista predominante en nuestro país, que prioriza a la minería, el petróleo, los monocultivos, la infraestructura y también la gran explotación agrícola, sectores que explotan intensivamente los recursos naturales para destinarlos a la exportación que traen como consecuencia fuertes impactos sobre el derecho a la tierra, el agua y sobre todo al desarrollo económico, cultural y social de los pueblos indígenas.

Conforme a ello, a pesar de que en el año 2015 el Estado peruano inició una política específica para la agricultura familiar, promulgando la Ley 30355 "Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar", aprobando su reglamento y mediante Decreto Supremo 019-2015-MINAGRI la "Estrategia Nacional de Agricultura Familiar". Podemos afirmar que en estos instrumentos no aparecen las comunidades campesina y comunidades nativas; apenas hay la mención al término "comunidades" 3 veces en la ley y 4 en el reglamento. Si vamos a la Estrategia Nacional de AF solo aparece 3 veces el término de comunidades campesinas y una el de comunidades nativas, en un documento de 126 páginas (HALLAZI, Las comunidades: el actor invisibilizado de la agricultura familiar, 2019)

Estos instrumentos normativos no son suficientes debido a que si bien reconocen la importancia de la agricultura familiar e incluyen objetivos y lineamientos positivos, no visibilizan a las comunidades campesinas y nativas, denominados pueblos indígenas

40 Informe de Asesoría – 2019- CPAAAAE/MCF Respecto a la Exposición del Jefe del ANA en reunión informativa del 11-06-2019.

pero además obvian las contradicciones y amenazas que los sectores extractivos representan para el desarrollo de la agricultura familiar (MUQUI, 2019).

La problemática de los pueblos indígenas en los Andes[41]



Extracto de entrevista a Antolín Huáscar presidente de la Confederación Nacional Agraria del Perú

¿Cuál es esa relación de los pueblos indígenas andinos con la tierra y territorio?

Es una relación basada en una cosmovisión andina, nosotros agradecemos a la tierra la producción agrícola, siempre se hace un pago a la tierra, un ritual, ese ritual tiene diversos nombres pero es una enseñanza ancestral, donde se hace agradecimiento a la madre tierra, para que la producción sea abundante y que haya también las lluvias. De alguna u otra forma cada zona lo hace de diversa manera, y lo interpreta, y expresa su agradecimiento a la madre tierra, como un agradecimiento para que ese año sea de mejor producción. Que no haya granizadas, heladas, nuestros pueblos no viven sin su territorio.

Al igual que nuestra lengua sin territorio, sin presencia de los pueblos indígenas, no existe nuestra lengua. Está bien relacionado con la madre tierra, con la parte de nuestras costumbres, nuestra lengua y también con el territorio. Está súper relacionado. Entonces, sin el territorio tampoco existen lenguas. Creo que es importante la presencia de nuestros territorios, ahí practicamos y mantenemos vivas nuestras lenguas maternas. Y a partir de ahí también seguimos trabajando, seguimos cultivando, seguimos produciendo, seguimos dando nuestros conocimientos ancestrales; que hoy en día están pasando al olvido. Eso es lo que hay que rescatar, esa cosmovisión indígena relacionado con las costumbres, la lengua y el territorio.

¿Cuáles serían las amenazas que hay sobre las tierras comunales, sobre los territorios de los pueblos indígenas?

Desde la nueva modernidad impuesta nacen normas desde nuestros gobernantes. ¿Quién facilita los grandes megaproyectos? son nuestros gobernantes, bajo las leyes falaces que sacan. Y dan apertura para que los empresarios mineros, petroleros, o cualquier otro tipo de actividad extractiva, vengan a nuestro país. Dando facultades bajo leyes a las grandes empresas norteamericanas, y europeas, para que se instalen en nuestros territorios. Casos de proyectos mineros, muchísimos, que hoy en día están generando conflictos sociales, económicos. Porque cuando se instala en tu comunidad, que nunca ha visto tanta maquinaria, que nunca ha visto tanta gente extraña, que nunca ha visto malas costumbres, todo cambia. Por ejemplo, en Las Bambas que es territorio originario hoy es otra cosa.

El extractivismo con la minería ha tergiversado todo, han manipulado sus costumbres. Entonces, están adaptándose a esos caminos hoy en día vive desesperado, porque ya su territorio está siendo intervenido por grandes maquinarias. Desde el agua que regaba tu chacra, el agua con que vivían tus animales, es contaminada. Entonces, eso tiene nombre. Eso es destruir la vida, destruir nuestra naturaleza. Romper el equilibrio que existía en nuestro pueblo, entre la madre tierra y la humanidad. Hoy ya no hay

41 Entrevista realizada por Luis Hallazi

ese equilibrio. Lo que hay es el poder económico que domina, y que va generando destrucción, tormenta, en nuestros pueblos indígenas campesinos.

El convenio 169, acaba de cumplir 30 años desde su aprobación. En el Perú se lleva casi 25 años de implementación ¿Cuál es tu apreciación respecto al Convenio?

El Convenio 169, que es eminentemente para proteger nuestros derechos colectivos, para proteger nuestras semillas tradicionales, para proteger nuestros conocimientos tradicionales, como la ley dice. Estas normas, tal vez hoy en día, nos pueden proteger. Siempre y cuando los Estados, que son firmantes, protejan, o apliquen en sus normas internas. Es decir, en Perú particularmente es la principal norma de rango constitucional, para proteger a nuestras comunidades campesinas.

Pero acá, el Estado peruano, no le hace caso, no lo aplica para hacer el bien a nuestra población. Entonces por eso justamente, se está generando diversos tipos de conflictos, que el Estado desconoce. Dice que el territorio de los pueblos indígenas es del Estado porque los recursos que existen allí son del Estado. Sin consulta previa, sin aplicar el Convenio, entrega a las empresas transnacionales, tanto de extractivismo, petróleo, bosque, minerales, inclusive la concentración de tierras. Y eso rompe todo, y genera empobrecimiento.

Entonces, por ahí hablan técnicamente, de brechas. Existen brechas. ¿Quién es culpable de estas brechas? Los Estados mismo. Ellos han generado estas brechas que actualmente generan conflictos entre nosotros. Y esas brechas, justamente son en Huancavelica, Cajamarca, Apurímac justamente donde había grandes mineras, pero además de haber empobrecido los territorios, los contaminan. Ahí ya no hay equilibrio. Hay destrucción de la naturaleza y de la vida. Y van a seguir hablando de brechas: "Hay brechas de pobreza". Pero, ¿quién se enriquece?, ¿quién se llena de dinero con el cuento de resolver problemas de la pobreza?

¿Cuál es tu análisis respecto al papel de la OIT en el Perú?

Existe una oficina grande, existen buenos funcionarios, internacionales que están en la OIT. Ellos deberían estar velando o exigiendo a los gobiernos el cumplimiento de esa norma internacional, el Convenio que se firmó. Ellos deben embanderar y capacitarnos, e informarnos sobre la existencia de este Convenio.

En el gobierno central de Perú nunca hemos escuchado hablar del Convenio. Ni un congresista de la república habla del Convenio. Ni un jurista conocido habla del Convenio. Ni un fiscal superior, ni un juez superior, ni alcaldes, ni mucho menos en las universidades están hablando de los derechos indígenas.

Entonces OIT es el ente responsable para exigir a los Estados hacer las articulaciones necesarias y hacer cumplir las normas del Convenio sobre pueblos indígenas. Eso falta acá bastante. No está completo en el papel, como debe cumplir la OIT en el Perú. Hay que reorganizar. Buscar definir qué papel activo debe cumplir OIT, porque hasta ahora en los países firmantes no está visibilizado el Convenio. Nunca ha habido convocatoria para tocar este tema.

No hay dialogo con funcionarios de ese espacio me gustaría escuchar, qué rol cumplen, qué papel cumplen. ¿Cuál es el nombre del director? ¿Cómo se debe hacer para el cumplimiento de las normas internacionales? Particularmente para el Estado peruano que se comprometió en cumplir. Eso no existe. A pesar de ser una oficina grande. Existe una oficina de lujo, con buenos funcionarios internacionales, ganando buenos sueldos en dólares, pero no se sabe nada de su trabajo en pueblos indígenas.

14. EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS



Foto: CAAAP

***Concordancias**: art. 3, 7.3, 15.2 y 32 del C. 169 OIT.*

Los impactos generados por las actividades de las empresas y grandes corporaciones hacia los derechos humanos de la población afectada es una relación que los Estados han tratado de solucionar o mitigar desde varios espacios (sistema de justicia, políticas públicas y/o compromisos supraestatales). Sin embargo, hace varios años, los organismos internacionales (ONU, OIT y OEA) han construido distintas propuestas para sumar esfuerzos con distintos grupos de sociedad civil y Estados en general para hacer frente a las consecuencias negativas de las actividades empresariales sobre los derechos humanos, especialmente de grupos vulnerables.

Así, en el año 2011, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, a través de la Resolución 17/4, aprobó los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos (en adelante, los Principios Rectores), cuya labor fue realizada por el encargado especial de la ONU[42]. En este documento se establecen las bases para identificar criterios claros y específicos sobre los casos de violaciones de derechos humanos por actividades económicas de las empresas y las medidas que los Estados deben implementar para prevenir y remediar dichos impactos. Estos criterios se encuentran divididos en base a 3 pilares (ESTEVE-MOLTÓ, 2011):

(i) El deber que tienen los Estados de proteger los derechos humanos, implementando políticas públicas, medidas legislativas y/o administrativas configurando responsabilidades y sanciones;

(ii) La obligación que tienen las empresas de respetar los derechos humanos implementando medidas de debida diligencia en sus cadenas y/o procesos productivos; y

42 El profesor John Ruggie fue asignado para realizar dicho trabajo quién utilizó varios documentos previos elaborados por la ONU, fruto de ello propuso un instrumento previo al documento final: Marco para "proteger, respetar y remediar" en el año 2008.

(iii) El deber que tienen los Estados y las empresas de facilitar el acceso a mecanismos de reparación o remediación (judiciales, extrajudiciales y de reclamación no estatales) a las víctimas por violaciones de derechos humanos.

14.1. El Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos de Perú

En el Perú, el informe elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos en el Perú (CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, 2018) (en adelante, el Informe) ayudó a clarificar la situación actual de los diferentes niveles normativos y las actividades de las Empresas y los derechos humanos, cuestión que no había sido abordada suficientemente. En efecto, el Informe permitió verificar que las políticas de los Ministerios no eran coherentes con los compromisos internacionales que el Estado peruano ha asumido para la protección de los derechos humanos y la falta de implementación de medidas de debida diligencia que las empresas y grandes corporaciones alegaban cumplir con medidas de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) que poco ayudaban a identificar las brechas existentes, ocasionadas por sus actividades.

Asimismo, en el marco de los compromisos internacionales asumidos, el Estado peruano elaboró el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018 - 2021 como herramienta de gestión que busca incorporar el enfoque basado en derechos humanos en las políticas públicas de manera transversal a todas las instituciones estatales. Dentro de este plan, se propuso un quinto Lineamiento Estratégico y se dispuso que, para la implementación de los Principios Rectores, es necesaria la construcción de un Plan Nacional de Acción (PNA) sobre Empresas y Derechos Humanos que integre las necesidades e intereses de diversos grupos en situación de vulnerabilidad y que requieran una protección especial[43].

Debido al cambio de gestión, el MINJUSDH coordinó un (re)lanzamiento del proceso de elaboración del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (PNA). Esta actividad, oficial, convocada por el MINJUSDH se llevó a cabo en diciembre del 2018, y contó con la participación de Deysi Ávalos del pueblo Machiguenga y representante del Consejo Machiguenga del Río Urubamba (COMARU) en la mesa de lanzamiento del PNA del MINJUSDH. Deysi fue la única representante de la organización indígena en la mesa, como vocera de la Plataforma Indígena que hace seguimiento al PNA.

En ese contexto, se inició la construcción de una guía metodológica que identifique los pasos a seguir y posibles actores involucrados (instituciones públicas, empresas, sociedad civil y grupos vulnerables) en la elaboración del PNA sobre empresas y derechos humanos y un diagnóstico situacional de los derechos humanos basado en evidencia sobre las brechas existentes en la implementación de los Principios Rectores en el marco de las actividades empresariales públicas y privadas. Este proceso tiene como objetivo identificar la verdadera magnitud de los impactos negativos y deficiencias en la protección de los derechos humanos a nivel nacional.

Para la formulación del diagnóstico y línea de base del PNA sobre Empresas y Derechos Humanos se contará con la asistencia de tres (3) universidades, a las cuáles se les requerirá elaborar información relevante para el desarrollo del proceso en general, estas son Pontificia Universidad Católica del Perú (Instituto de Democracia y

43 El Plan Nacional de Derechos Humanos 2018 - 2021 identifica diversos grupos vulnerables que merecen protección, entre ellos: 1) Personas adultas mayores; 2) Población afroperuana; 3) Personas con discapacidad; 4) Mujeres; 5) Niños, niñas y adolescentes; 6) Personas privadas de libertad; 7) Personas con VIH/SIDA y personas con TBC; 8) Trabajadoras y trabajadores del hogar; 9) Personas LGTBI; 10) Defensores y defensoras de derechos humanos; **11) Pueblos Indígenas**; 12) Personas en situación de movilidad; y, 13) Personas víctimas de la violencia ocurrida entre los años 1980 y 2000. Hecha la búsqueda en: http://spij.minjus.gob.pe/content/banner_secundario/img/muestra/PLAN-ANUAL.pdf

Derechos Humanos – IDEHPUCP), Universidad Antonio Ruiz de Montoya (Instituto de Ética y Desarrollo – IED), Universidad del Pacífico (Centro de Estudios sobre Minería y Desarrollo – CEMS).

En un primer momento, el MINJUSDH elaboró un primer cronograma donde se esperaba que para diciembre del 2019 esté listo el documento final del PNA sobre Empresas y Derechos Humanos. Sin embargo, debido a múltiples factores y problemas relacionados con presiones del sector empresarial, capacidad de personal y limitadas capacidades de coordinación interinstitucional, se reelaboró un nuevo cronograma con la esperanza de que el PNA sobre Empresas y Derechos Humanos sea finalmente aprobado para Mayo del 2020. Este cronograma ha sido presentado en la nueva versión de la "Metodología del proceso de elaboración del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos" (en adelante, la Metodología)

Tabla 5: Cronograma del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos

Fases	Actividades	Fechas
1ra fase	Metodología aprobada en mesa multiactor	Julio 2019
2da fase	Capacitación a representantes de los sectores estatales, empresariales, de trabajadores y de sociedad civil en los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU y otros instrumentos internacionales.	Febrero - Diciembre de 2019
3ra fase	Diagnóstico y línea de base culminados en mesas multiactor	Noviembre 2019
4ta fase	Plan Nacional de Acción aprobada en mesas multiactor	Mayo - Junio 2020

(1) Nuevo cronograma de elaboración del PNA sobre Empresas y Derechos Humanos
Fuente: (MINJUSDH, 2019)

14.2. Estado actual de la elaboración del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos y principales problemas a resolver

Desde el inicio del proceso de elaboración del PNA sobre Empresas y Derechos Humanos se conformó una "Plataforma de Sociedad Civil" con el objetivo de visibilizar la vulneración de los derechos humanos por parte de las empresas en los territorios y actividades que vienen desarrollándose a través de proyectos mineros e hidrocarburíferos y hacer el seguimiento de la implementación de los Principios Rectores al territorio nacional desde la sociedad civil, considerando varios enfoques diferenciados y de derechos humanos (COOPERACCIÓN, 2019).

Durante la última visita de *Birgit Gerstensber,* representante regional para América del Sur del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (ACNUDH), en junio de 2019, se llevó a cabo una reunión en vista de los avances y principales preocupaciones en la elaboración del PNA sobre Empresas y Derechos Humanos.

Asimismo, se comunicó, desde la Plataforma de Sociedad Civil, la elaboración de un "Informe Sombra" que ayude a identificar los principales problemas y retos generados por la presión de las empresas para que el PNA sobre empresas y derechos humanos disminuya sus alcances al considerar las vulneraciones de derechos humanos y se

invitó a los miembros de la Plataforma de Sociedad Civil para participar, en setiembre, a la Cuarta Consulta Regional de Empresas y Derechos a realizarse en Chile para ver las experiencias nacionales de la implementación de los Principios Rectores a nivel internacional en Sudamérica (COOPERACCIÓN, 2019).

Cabe agregar que la elaboración del PNA sobre Empresas y Derechos Humanos se encuentra desarrollando las fases de manera indistinta. Por un lado, está desarrollando la etapa intermedia de la 2da fase correspondiente a la capacitación de diversos grupos y/o actores relacionados a Principios Rectores y, por otro, aún se encuentra culminando la 1ra fase de elaboración de la Metodología, sobre la cual las organizaciones indígenas solicitaron ser incluidas en este proceso.

Donde hubo una respuesta positiva a través del reconocimiento de la "Plataforma Indígena-Amazónica sobre Empresas y Derechos Humanos" (AIDESEP, 2019) (en adelante, la PIA) que representa a la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP) y cinco de sus federaciones regionales: COMARU, Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo (CORPI-SL), Organización Regional AIDESEP de Ucayali (ORAU), Organización Regional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Norte del Perú (ORPIAN-P) y la Organización Regional de los Pueblos Indígenas del Oriente (ORPIO).

La PIA fue constituida con la finalidad de realizar, entre otras funciones, el seguimiento al proceso de elaboración del PNA sobre Empresas y Derechos Humanos y garantizar los intereses y demandas de los pueblos indígenas a través de diálogos participativos y talleres de información y consulta; así como realizar aportes a la Metodología en las diferentes etapas de construcción del PNA sobre Empresas y Derechos Humanos.

Sin embargo, el solo reconocimiento de la PIA no asegura que sus demandas y necesidades sean evaluadas e integradas en el documento final. Un claro ejemplo de ello puede verse a través del proceso de implementación de los Principios Rectores en otros países, como los casos de Colombia y Chile, donde existieron graves deficiencias en los espacios de participación y diálogo de las comunidades indígenas agravando su situación de vulnerabilidad (IED, 2018).

Además existieron marcadas ausencias desde la ciudadanía y sociedad civil ya que los países en cuestión limitaron la participación de estos grupos en el documento final y al momento de su redacción, muchos de los colectivos y/o grupos vulnerables encontraron una falta de desarrollo de los derechos humanos relacionados con su protección; más grave fue la ausencia de indicadores y/o criterios claros que sirvan para elaborar compromisos específicos y medidas de debida diligencia al interior de las empresas (IED, 2018).

Respecto de la situación nacional, han sido más que evidentes los problemas relacionados entre los grupos empresariales y los funcionarios públicos que lideraban el proceso de elaboración del PNA sobre Empresas y Derechos Humanos como es el caso del ex funcionario Dr. Pedro Grández Castro, quien fuera el anterior Director General de Derechos Humanos (DGDH) del MINJUSDH, termino renunciando puesto que sufrió, desde un principio, ataques sistemáticos desde medios periodísticos alegando su presunta relación con grupos senderistas sin tener sustento alguno (VALENZUELA, 2019).

Finalmente, a pesar de las dificultades está siendo importante el trabajo conjunto que vienen realizando distintos actores de la sociedad civil, instituciones públicas y grupos vulnerables para asegurar la construcción del PNA sobre Empresas y Derechos Humanos y posterior implementación, desarrollando un mecanismo unificado de supervisión y fiscalización del documento final. Más aún, viendo el escenario político tan cambiante y sujeto a grupos particulares con intereses mezquinos hacia los derechos humanos.

RECOMENDACIONES

Participación y representación política de los pueblos indígenas

1. Para el Estado peruano:
   a. Que el Congreso de la República debata la normativa relacionada a la representación indígena con escaños indígenas (“reserva de asientos”), utilizando la información reciente del Censo Nacional 2017 y respete la proporcionalidad de las estadísticas.
   b. Que el Jurado Nacional de Elecciones realice un informe sobre la representación política de los pueblos indígenas en todos los niveles de gobierno.
   c. Que la RENIEC y ONPE utilicen la información estadística del Censo Nacional 2017, III Censo de Comunidades Nativas I Censo de Comunidades Campesinas.
   d. Que el Jurado Nacional de Elecciones elabore un informe sobre la representación política en el derecho consuetudinario basado en usos y costumbres por parte de los pueblos indígenas del Perú.
2. Para la OIT:
   a. Generar información sobre la situación de representación política de los pueblos indígenas en América Latina.

Consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas

1. Para el Estado peruano:
   a. Generar normativa adecuada para consultar los Estudios de Impacto Ambiental.
   b. Generar condiciones basadas en el diálogo intercultural para asegurar la participación de representantes de pueblos indígenas en la definición de las medias a consultar.
   c. Modificar los instrumentos y normativa del derecho a la Consulta Previa basado en la experiencia de implementación.
   d. Modificar la normativa y ampliar la aplicación del derecho de consulta previa a proyectos de construcción de infraestructura y de provisión de los servicios públicos.
   e. Establecer un criterio uniforme sobre los momentos de consulta previa en temas de hidrocarburos y minería.
2. Para la OIT:
   a. Generar un balance sobre la implementación del derecho de consulta previa en América Latina y ser enfáticos en la importancia del consentimiento para medidas que afecten directamente a los pueblos indígenas.

Información e identificación de los pueblos indígenas

1. Para el Estado peruano:
   a. No generar trabas legales y judiciales al reconocimiento de la personería jurídica de los pueblos indígenas como sujetos de pleno derecho.
   b. Generar y actualizar información oficial sobre los pueblos indígenas, comunidades nativas, comunidades campesinas y rondas campesinas.
2. Para la OIT:
   a. Recomendar al Estado peruano para resolver el conflicto de competencia en torno al reconocimiento de la personería jurídica de los pueblos indígenas.

Tierra y territorio de los pueblos indígenas

1. Para el Estado peruano:
   a. A MINAGRI en coordinación con MINCUL diseñar y aprobar una política pública para generar seguridad jurídica en los territorios de los pueblos indígena, con metas, indicadores definidos, y un presupuesto asignado.
   b. A la Contraloría de la República realizar una auditoría a los proyectos de titulación DCI-PNUD y PTRT-3.
   c. A Congreso de la República, derogar, modificar o suspender según corresponda, la aplicación de las normas aprobadas D.L. 1333, Ley N° 30723.
2. Para la OIT:
   a. Generar información y recomendaciones como garantes del Convenio 169 de la OIT sobre la problemática de la tierra y territorio de los pueblos indígenas

Mujer indígena

1. Para el Estado peruano:
   a. Incorporar la interseccionalidad en las políticas públicas y demás medidas susceptibles de afectar a las mujeres indígenas, para garantizar la eliminación de la discriminación múltiple que sufren.
   b. Al Congreso de la República aprobar e implementar mecanismos que aseguren a las mujeres indígenas una mayor y efectiva participación política en condiciones de paridad de género.
   c. Al MINCUL desarrollar e implementar mecanismos que garanticen la participación paritaria de las mujeres indígenas en los procesos de consulta previa, libre e informada.
   d. Al MINEDU, MINSA y MINTRA, generar condiciones de equidad en educación, salud y trabajo para las mujeres indígenas, sobre todo porque las barreras que atraviesan son mucho mayores que sus pares hombres y el resto de la sociedad.
2. Para la OIT:
   a. Supervisar que las medidas susceptibles de afectar a los pueblos indígenas no solo contengan enfoque intercultural, sino también de género, de acuerdo a las formas de vida y desarrollo de los pueblos indígenas, que son un grupo heterogéneo.

Justicia indígena

1. Para el Estado peruano:
   a. Al Poder Judicial, aprobar e implementar la reforma de justicia con enfoque intercultural.
   b. Al Congreso de la República aprobar la Ley de Coordinación Intercultural de la Justicia, con amplia participación de todos los actores.
   c. Fortalecer la protección del derecho de acceso a la justicia de los pueblos indígenas, incrementando el número de intérpretes y defensores públicos con dominio de lenguas indígenas u originarias, así como la creación de un registro de operadores de justicia con dominio de idiomas indígenas.

Criminalización de los pueblos indígenas

1. Para el Estado peruano:
   a. Fortalecer la institucionalidad en materia de prevención de conflictos, para evitar situaciones de violencia e innecesaria privación de la libertad de defensores indígenas que ejercen la labor de defensa de sus derechos.
   b. Derogar, modificar o suspender, según corresponda la aplicación de toda normativa que, directa o indirectamente, permita o promueva la celebración de Convenios entre empresas y la PNP.
   c. Al MININTER restringir y limitar de acuerdo al derecho internacional de los derechos humanos la aprobación indiscriminada de estados de emergencia.

Salud intercultural

1. Para el Estado peruano:
   a. Al MINSA implementar una Política Multisectorial de Salud Intercultural que cuente con participación activa de los pueblos indígenas.
   b. Al MINAM y MINSA establecer normas ambientales aplicables a la industria petrolera bajo un enfoque sistémico y coherente. Asimismo, fortalecer las instituciones del Estado para lograr un efectivo control de los impactos negativos de la actividad petrolera.
   c. Al MINSA generar y fortalecer competencias interculturales en el personal de la salud pública materno-neonatal, con un aprendizaje inverso al tradicional (desde los y las sabias indígenas).
   d. Concretizar la reparación de las mujeres víctimas de las esterilizaciones forzadas, dispuestas por el gobierno de Fujimori, y disponer una mayor celeridad del aparato judicial peruano para el procesamiento y la condena de las personas responsables de dicha política.

2 Para la OIT:
   a. Como garante del Convenio 169 de la OIT pronunciarse sobre la problemática de salud intercultural y la forma de interpretar este derecho.

Pueblos indígenas en situación de aislamiento

1. Para el Estado peruano:
   a. Al MINCUL la aprobación e implementación de medidas claras y vinculantes que impidan todo tipo de actividad en zonas con presencia de PIACI o existan indicios razonables de su presencia en una determinada zona.
   b. Al MINCUL que establezca de manera oficial las garantías de no retroceso en el proceso de categorización de la RTKNN, es decir que garantice la intangibilidad del territorio de los PIACI, según el artículo 3 del Decreto Supremo N° 028-2003-AG.
   c. Al MINCUL y MINJUSDH que se garantice la categorización de Reservas Indígenas de acuerdo al principio de intangibilidad del territorio PIACI.

Educación intercultural bilingüe

1. Para el Estado peruano:
   a. Al MINEDU generar mecanismos en coordinación con los sectores educación y trabajo a fin de que las personas que salgan de las escuelas EIB puedan alcanzar un nivel que les permita acceder a una educación superior y ser incorporadas efectivamente en el mundo laboral, en las mismas condiciones que las personas que llevan otro tipo de educación.
   b. Al Ministerio de Economía y Finanzas incrementar, el presupuesto que fue reducido en un 40% para la Educación Intercultural Bilingüe.
   c. Al MINEDU Fortalecer la protección del derecho a la Educación Intercultural Bilingüe garantizando su accesibilidad, disponibilidad, calidad y adaptabilidad de manera oportuna.

Cambio climático e interculturalidad

1. Para el Estado peruano:
   a. Al MINAM, aprobar la integración de líderes indígenas nacionales a la Comisión Nacional de Cambio Climático y la "Minga NDC".
   b. Cumplir con el plazo de aprobación del reglamento de la Ley Marco de Cambio Climático, previsto para diciembre de 2019.
2. Para la OIT:
   a. Como garante del Convenio 169 de la OIT se pronuncie a través de recomendaciones sobre la importancia de los pueblos indígenas en la lucha contra el cambio climático.

Comunicación indígena intercultural

1. Para el Estado peruano:
   a. Al Congreso de la República, promover un proceso participativo para la reforma parcial de la Ley N° 28278 Ley de Radio y TV, de 2004.
   b. Al Congreso aprobar una norma donde se reconozca y promueva la existencia de medios de comunicación para los pueblos y comunidades indígenas.

c. Al MTC asignar la administración del espectro radioeléctrico a un órgano independiente del poder político y económico, sometido al debido proceso y al control judicial.
d. Al Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú establecer políticas y recursos para promover la diversidad y el pluralismo de medios a través de beneficios tributarios o subsidios explícitos y neutros, de manera diferenciada de los gastos de publicidad oficial, y aplicados de manera transparente, pública y no discriminatoria.

Economía indígena

1. Para el Estado peruano:
   a. Al MINAGRI identificar y visibilizar a las comunidades campesinas y nativas, pueblos indígenas en los instrumentos de políticas públicas sobre agricultura familiar.
   b. Al MINAGRI, MINAM que identifiquen los impactos negativos del modelo extractivista en la agricultura familiar y propongan alternativas tanto para reparar como para remediar los daños.

Empresas y derechos humanos en materia de pueblos indígenas

1. Para el Estado peruano:
   a. Al MINJUSDH aprobar un Plan de Acción de Empresas y Derechos Humanos que recoja resultados e indicadores medibles en materia de impactos de empresas en derechos de pueblos indígenas.
   b. Al MINJUSDH que promueva la participación de las organizaciones indígenas y recoja los aportes remitidos por la Plataforma Indígena Amazónica sobre Empresas y Derechos humanos.

REFERENCIAS

AIDESEP & DAR. (2018). *Informe Jurídico "Salvaguardas y garantías para la protección de pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial (PIACI) de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros (RTKNN)".* Lima: AIDESEP & DAR.

AIDESEP. (24 de MAYO de 2019). *Plataforma Indígena Amazónica es considerada para participar durante el proceso de elaboración del Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos*. Obtenido de la web de la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana - AIDESEP: http://www.aidesep.org.pe/noticias/plataforma-indigena-amazonica-es-considerada-para-participar-durante-el-proceso-de

BALLÓN, A. (octubre de 2014). *El caso peruano de esterilización forzada: Notas para una cartografía de la resistencia.* (U. N. Plata, Ed.) Obtenido de Aletheia, 5: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6418/pr.6418.pdf

BENZA, P. (27 de septiembre de 2019). *Así fueron las dos primeras cuestiones de confianza del presidente Martín Vizcarra*. Obtenido de la web de El Comercio: https://elcomercio.pe/politica/asi-fueron-las-dos-primeras-cuestiones-de-confianza-del-presidente-martin-vizcarra-noticia/

C., R. M. (2019). *Desarrollo normativo de la justicia comunal en el Perú.*

CEDILLO, R. (julio-diciembre de 2018). Inclusión política indígena en el Perú del siglo XXI. *Apuntes Electorales*(59).

CIDH. (2011). *El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: la ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales.* Washington D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH.

CIDH. (2013). *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos / [Preparado por la Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derecho.* Washington D.C.: IWGIA.

CIDH. (2015). *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo.* Washington D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH.

CIDH. (2017). *Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Washington DC: Organización de Estados Americanos.* Obtenido de http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mujeresindigenas.pdf

CIDH. (2017a). *Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas.* Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Washington DC: Organización de Estados Americanos. Obtenido de http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mujeresindigenas.pdf

CNA. (2019). *Propuesta de Economía Indígena.* LIMA: Confederación Nacional Agraria.

COMISIÓN DE ALTO NIVEL PARA LA REFORMA POLÍTICA. (21 de diciembre de 2018). *Hacia la democracia del bicentenario. Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política.* Obtenido de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/300957/Comisi%C3%B3n_Informe_Completo-compressed_compressed.pdf

CONCORTV. (2019). *TV y radio en cifras 2019.* Lima: Dirección General de Autorizaciones en Telecomunicaciones - Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (2017). *Informe Final. Comisión Investigadora Multipartidaria para determinar responsabilidades de funcionarios y personas naturales e instituciones públicas y privadas que resulten responsables por los derrames de petróleo ocurridos en el oleoducto norperuano.* 02: noviembre.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (mayo de 2018). *Expediente Proyecto de Ley 2932. Ley de salud ambiental con enfoque intercultural y de pueblos indígenas*. Obtenido de la web del Congreso de la República: http://www.congreso.gob.pe/comisiones2018/PueblosAndinosEcologia/expedientesproley/?K=%2020476

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (2019). *Informe de logros y pendientes de la Meca Técnica - CPAAAAE: "Políticas para la atención y prevención integral de la afectación de la salud por contaminación de metales tóxicos y otros asociados a minería e hidrocarburos".* Lima: Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. (09 de mayo de 2018). *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión al Perú.* Obtenido de la web de las Naciones Unidas: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/129/19/PDF/G1812919.pdf?OpenElement

CONSEJO DE EUROPA. (2008). *Libro Blanco sobre el Diálogo Intercultural. Vivir juntos con igual dignidad.* Estrasburgo: Gobierno de España.

COOPERACCIÓN. (24 de junio de 2019). *Sociedad civil y representante de la ONU dialogan sobre la agenda de empresas y Derechos Humanos en el Perú*. Obtenido de la web de CooperAcción: http://cooperaccion.org.pe/sociedad-civil-y-representante-de-la-onu-dialogan-sobre-la-agenda-de-empresas-y-derechos-humanos-en-el-peru/

DAR. (14 de agosto de 2019a). *Relatores CIDH en 172° periodo de sesiones*. Obtenido de video de Youtube: https://www.youtube.com/watch?v=4ct7r5qgxb0

DAR. (julio de 2019b). *"MESA TÉCNICA RTKNN MINCU"*. Obtenido de video de Youtube: https://www.youtube.com/watch?v=A286RGPRIYk

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. (2015). *La defensa del derecho de los pueblos indígenas amazónicos a una salud intercultural.* Lima: Defensoría del Pueblo.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. (agosto de 2019). *Reporte de Conflictos Sociales N° 186.* Obtenido de la web de la Defensoría del Pueblo: https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/09/Conflictos-Sociales-N%C2%B0-186-Agosto-2019.pdf

DIAGONAL. (07 de marzo de 2013). *PERÚ I LA LUCHA CONTRA LAS ESTERILIZACIONES FORZADAS. Dueñas de su destino.* Obtenido de Diagonal Periódico: https://www.diagonalperiodico.net/libertades/duenas-su-destino.html

ESTEVE-MOLTÓ, J. E. (2011). *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar".* Nueva York & Ginebra: Naciones Unidas.

EWIG, C. (2014). La economía política de las esterilizaciones forzadas en el Perú. En A. BALLÓN, *Memorias del caso peruano de esterilización forzada* (págs. 49-69). Lima: Fondo Editorial de la Biblioteca Nacional del Perú.

FABIÁN, J. (1983). *Time and the Other. How Anthropology Makes its Object.* New York: Columbia University Press.

HALLAZI, L. (6 de JUNIO de 2019). Las comunidades: el actor invisibilizado de la agricultura familiar. *SER*.

HALLAZI, L. (2019). Reforma política con escaños indígenas. *SERVINDI*.

HERRERA, E. (14 de septiembre de 2015). Resultados del Estudio Adicional para Categorizar la Reserva Territorial Madre de Dios [diapositivas]. Lima.

IBC. (2016). *Mapa Tierras comunales y Áreas Naturales Protegidas.* (C. T. Común, Ed.) Obtenido de la web del IBC: http://www.ibcperu.org/publicacion/mapa-tierras-comunales-y-areas-naturales-protegidas-del-peru-2016/

IED. (2018). *Empresas y Derechos Humanos en América Latina: La experiencia de elaboración de Planes de Acción en Chile, Colombia y México.* Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Instituto de Ética y Desarrollo.

INEI. (octubre de 2014). *Inequidades de Género en la Actividad Agropecuaria. IV Censo Nacional Agropecuario 2012*. Obtenido de la web del Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1185/libro.pdf

INEI. (2017). *Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza - ENAHO 2016.* Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI.

INEI. (2018). *Perú: Perfil Sociodemográfico. Informe Nacional. Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas.* Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INEI. (2018c). *Perú. Anuario de Estadísticas Ambientales 2018.* Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI.

LA LEY. (12 de junio de 2019a). *Profesores extranjeros y nacionales de Derecho respaldan a Pedro Grández Castro*. Obtenido de la web de La Ley: https://laley.pe/art/8033/profesores-extranjeros-y-nacionales-de-derecho-respaldan-a-pedro-grandez-castro

LA LEY. (18 de junio de 2019b). *Pedro Grández renunció al cargo de director de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia*. Obtenido de la web de La Ley: https://laley.pe/art/8069/pedro-grandez-renuncio-al-cargo-de-director-de-derechos-humanos-del-ministerio-de-justicia

LEYVA, A. (2018). *Consúltame de verdad: aproximación a un balance sobre consulta previa en el Perú en los sectores minero e hidrocarburífero.* Lima: Oxfam America Inc. & CooperAcción - Acción Solidaria para el Desarrollo.

MINCU. (2015b). *Servicios públicos con pertinencia cultural. Guía para la aplicación del enfoque intercultural en la gestión de servicios públicos. Parte I: ¿Qué son servicios públicos con pertinencia cultural?* Lima: Ministerio de Cultura del Perú. Obtenido de https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/guiaparalaaplicaciondelenfoqueinterculturalenlagestiondelosserviciospublicos-final.pdf

MINCUL. (diciembre de 2018). Guardianes de la Amazonía, pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Lima: Ministerio de Cultura.

MINEDU. (2019). *Informe N° 00091-2019 MINEDU.* Lima.

MINJUSDH. (septiembre de 2019). *Metodología del proceso de elaboración del Plan Nacional de Acciónsobre Empresas y Derechos Humanos (Implementación del Lineamiento N° 5 del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021)*. Obtenido de la web del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: https://observatorioderechoshumanos.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/09/Metodolog%C3%ADa-del-PNA-Empresas-y-Derechos-Humanos-Mesa-Multiactor.pdf

MINSA. (9 de marzo de 2019). Adecuación de los servicios de salud con pertinencia cultural en el primer nivel de atención. *Directiva Administrativa N° 261-MINSA/2019/DGIESP. Aprobada con Resolución Ministerial N° 228-2019-MINSA*. Lima, Perú: Ministerio de Salud.

MINSA. (2019). *Información sobre salud de los pueblos indígenas*. Recuperado el octubre de 2019, de la web del Ministerio de Salud de Perú: https://www.minsa.gob.pe/portalweb/06prevencion/prevencion_2.asp?sub5=9

MOLINA, A. (enero-abril de 2017). Esterilizaciones (forzadas) en Perú: Poder y configuraciones narrativas. *Revista de Antropología Iberoamericana*(12), 31-52.

MUQUI, R. (2019). *Agricultura Familiar y Minería en el Perú: Sistematización de experiencias (Cajamarca, Apurímac, Junín, Ayacucho y Pasco)*. LIMA: RED MUQUI.

OACNUDH. (2012). *Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay*. Ginebra: United Nations Human Rights.

O'DIANA, R. (2019). *Contribuir para tener más tiempo. Análisis legal y estado de avance de las NDC en el Perú*. Lima: MOCICC.

OEA. (2009). *Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente*. Washington D.C.: Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

OMS. (2009). *Subsanar las desigualdades en una generación. Alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud*. Buenos Aires: Organización Mundial de la Salud - Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud.

OMS. (Diciembre de 2018). *Temas de salud. Salud ambiental*. Obtenido de Web de la Organización Mundial de la Salud: https://www.who.int/topics/environmental_health/es/

ONAMIAP & GIZ. (2016). *Consulta previa en minería. Manual de capacitación para mujeres indígenas*. Lima: ONAMIAP & GIZ.

ONAMIAP. (12 de marzo de 2019). *RLMCC debe recoger propuestas de los pueblos indígenas*. Obtenido de la web de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú - ONAMIAP: https://onamiap.org/2019/03/rlmcc-debe-recoger-propuestas-de-los-pueblos-indigenas/

ONAMIAP. (13 de julio de 2019a). *Los pueblos indígenas exigimos acciones climáticas urgentes y respeto a nuestros derechos*. Obtenido de la web de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú - ONAMIAP: https://onamiap.org/2019/06/aidesep-y-onamiap-presentamos-al-minam-propuesta-climatica-indigena/

ONAMIAP. (21 de junio de 2019b). *AIDESEP y ONAMIAP presentamos al Minam documento de aportes al RLMCC*. Obtenido de la web de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú - ONAMIAP: https://onamiap.org/2019/07/los-pueblos-indigenas-exigimos-acciones-climaticas-urgentes-y-respeto-a-nuestros-derechos/

OPS. (Octubre de 2008a). *Determinantes sociales de la salud de los pueblos indígenas de las Américas*. Quito: Organización Panamericana de la Salud. Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud.

OXFAM & ONAMIAP. (2019). *Sin mujeres indígenas, ¡NO! Sin mujeres indígenas, ¡NO! Aproximaciones desde la implementación de la consulta previa, libre e informada en la industria extractiva en el Perú*. Lima: OXFAM & ONAMIAP.

PACTO DE UNIDAD. (09 de agosto de 2019). *Pronunciamiento del Pacto de Unidad de Organizaciones Nacionales de Pueblos Indígenas del Perú*. Obtenido de la web de ONAMIAP: http://onamiap.org/wp-content/uploads/2019/08/Pronunciamiento-Pacto-de-Unidad-09-8-19-v5.pdf

Panduro, E. S. (2016). Entrevista a lider de la Comunidad Nativa Ankash Yaku de Achinamisa. (J. V. Pizarro, Entrevistador)

PAZ Y ESPERANZA. (2019). *Bosques, agronegocios y políticas públicas*. Paz y Esperanza. Lima: Sonimagenes.

PUERTAS, L. (25 de julio de 2002). *Fujimori ordenó la esterilización forzosa de 200.000 mujeres indígenas en Perú*. Obtenido de El País: https://elpais.com/diario/2002/07/25/internacional/1027548004_850215.html

PUINAMUDT. (02 de septiembre de 2019). *GOREL y sus direcciones se comprometen a garantizar derechos básicos de comunidades indígenas de Cuatro Cuencas*. Obtenido de la web de Observatorio Petrolero: https://observatoriopetrolero.org/gorel-y-sus-direcciones-se-comprometen-a-garantizar-derechos-basicos-de-comunidades-indigenas-de-cuatro-cuencas/

QUISPE MAMANI, M. (2019). *¿Tienen derecho los pueblos indígenas a la participación política?*

QUISPE, M. (17 de julio de 2019). ¿Tienen derecho los pueblos indígenas a la participación política? *LA LEY*.

RED MUQUI. (2016). *Atención médica en salud en ambientes asociados a minería y metalurgia a menores residentes en Cerro de Pasco y La Oroya, y situación de pasivos ambientales en San Mateo*. Lima: Red Muqui.

RED MUQUI, GRUFIDES, DHSF, FEDEPAZ & DPLF. (01 de octubre de 2018). *Informe temático sobre "Militarización y uso indebido de las fuerzas de seguridad del Estado en favor de empresas extractivas en Perú"*. Obtenido de la web de GRUFIDES: https://archive.org/download/InformeMilitarizacinDeIIEEEnPer2609181/Informe%20Militarizaci%C3%B3n%20de%20IIEE%20en%20Per%C3%BA%20-%20260918%20%281%29.docx

RM 0589-2016-MINAGRI, MODIFICACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO E INSCRIPCIÓN ADMINISTRATIVA DE LA PERSONERÍA JURÍDICA DE COMUNIDADES NATIVAS Y ANEXOS (2016).

ROJAS, I. (agosto de 2019). Tesis del Máster en Políticas Públicas y Sociales por la Universitat Pompeu Fabra. *"Gestando interculturalidad en salud materna-neonatal: hacia una política de generación y fortalecimiento de competencias interculturales en el personal de salud materna-neonatal que atiende mujeres indígenas en Junín"*. Lima, Perú: Universitat Pompeu Fabra.

RUIZ , J. C. (2019). *El desarrollo normativo de la justicia comunal en el Perú*. Lima: IDL.

SENACE. (21 de mayo de 2019). *Ayuda Memoria. Proyecto Hidrovía Amazónica*. Obtenido de la web del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – SENACE: https://www.senace.gob.pe/download/comunicaciones/eia-meia/hidrovia-amazonica/Ayuda-Memoria-HA.pdf

TORRES, M. (2019.). *Informe de asesoría de la CPAAAAE: Aspectos jurídicos a tener en cuenta en la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial.* Lima: CPAAAAE - Congreso de la República.

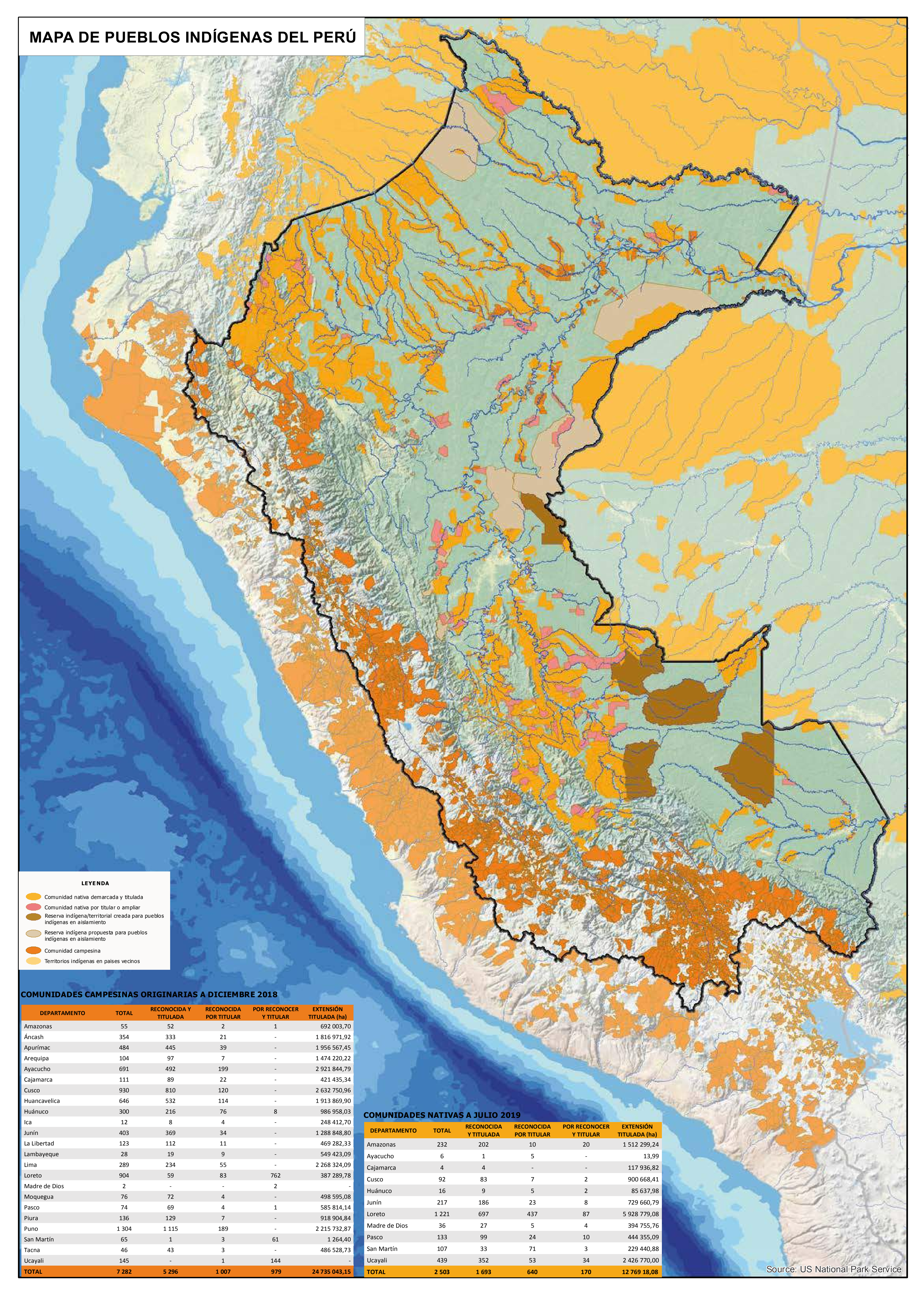
UNODC. (diciembre de 2017). *Perú. Monitoreo de Cultivos de Coca 2017.* Obtenido de la web de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Peru/Peru_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2017_web.pdf

VALENZUELA, C. (16 de junio de 2019). *Bajo amenaza*. Obtenido de la web de Peru21: https://peru21.pe/opinion/amenaza-484739

WALSH, C. (2010). Interculturalidad crítica y educación intercultural. En J. VIAÑA, L. TAPIA, & C. WALSH, *Construyendo interculturalidad crítica* (págs. 75-96). La Paz: Instituto Internacional de Integración Andres Bello.

WHO. (1990). *Environment and Health. The European Charter and Commentary.* Frankfurt: WHO Regional Publications. European Series No 35. World Health Organization. Regional Office for Europe Copenhagen.

MAPA DE PUEBLOS INDÍGENAS DEL PERÚ



COMUNIDADES CAMPESINAS ORIGINARIAS A DICIEMBRE 2018

DEPARTAMENTO	TOTAL	RECONOCIDA Y TITULADA	RECONOCIDA POR TITULAR	POR RECONOCER Y TITULAR	EXTENSIÓN TITULADA (ha)
Amazonas	55	52	2	1	692 003,70
Áncash	354	333	21	-	1 816 971,92
Apurímac	484	445	39	-	1 956 567,45
Arequipa	104	97	7	-	1 474 220,22
Ayacucho	691	492	199	-	2 921 844,79
Cajamarca	111	89	22	-	421 435,34
Cusco	930	810	120	-	2 632 750,96
Huancavelica	646	532	114	-	1 913 869,90
Huánuco	300	216	76	8	986 958,03
Ica	12	8	4	-	248 412,70
Junín	403	369	34	-	1 288 848,80
La Libertad	123	112	11	-	469 282,33
Lambayeque	28	19	9	-	549 423,09
Lima	289	234	55	-	2 268 324,09
Loreto	904	59	83	762	387 289,78
Madre de Dios	2	-	-	2	-
Moquegua	76	72	4	-	498 595,08
Pasco	74	69	4	1	585 814,14
Piura	136	129	7	-	918 904,84
Puno	1 304	1 115	189	-	2 215 732,87
San Martín	65	1	3	61	1 264,40
Tacna	46	43	3	-	486 528,73
Ucayali	145	-	1	144	-
TOTAL	7 282	5 296	1 007	979	24 735 043,15

COMUNIDADES NATIVAS A JULIO 2019

DEPARTAMENTO	TOTAL	RECONOCIDA Y TITULADA	RECONOCIDA POR TITULAR	POR RECONOCER Y TITULAR	EXTENSIÓN TITULADA (ha)
Amazonas	232	202	10	20	1 512 299,24
Ayacucho	6	1	5	-	13,99
Cajamarca	4	4	-	-	117 936,82
Cusco	92	83	7	2	900 668,41
Huánuco	16	9	5	2	85 637,98
Junín	217	186	23	8	729 660,79
Loreto	1 221	697	437	87	5 928 779,08
Madre de Dios	36	27	5	4	394 755,76
Pasco	133	99	24	10	444 355,09
San Martín	107	33	71	3	229 440,88
Ucayali	439	352	53	34	2 426 770,00
TOTAL	2 503	1 693	640	170	12 769 18,08

¿Y los Pueblos Indígenas en el Perú?
Cumplimiento de las obligaciones del Estado peruano a 30 años del Convenio 169 de la OIT

Se terminó de imprimir en
los talleres de SONIMAGENES DEL PERÚ SCRL
Av. 6 de Agosto Nº 968, Jesús María, Lima – Perú.
Correo electrónico: adm@sonimagenes.com
Página web: http://sonimagenes.com/

Noviembre de 2019


AIDESEP

ONAMIAP

CNA

CCP
Confederación Campesina del Perú

FEMUCARINAP
Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú

CONAP


CAAAP
45 AÑOS

INSTITUTO DEL
BIEN COMÚN

EQUIDAD
Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos

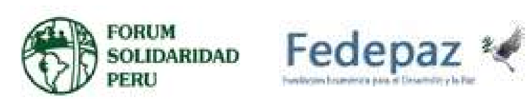
SER

Paz y
Esperanza

COMISEDH

CooperAccion
Acción Solidaria para el Desarrollo

DAR
DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES

EarthRights International

FORUM
SOLIDARIDAD
PERU

Fedepaz

OXFAM

idl
Instituto de
Defensa Legal

IDLADS

Mocicc

muqui


SERVINDI

30 años
APRODEH
Todos los derechos para todos y todas